

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

ANDRÉIA WÜSTH

**O TRABALHO SOCIAL E A POLÍTICA DE HABITAÇÃO: DESVENDANDO  
CONTRADIÇÕES**

Porto Alegre

2015

ANDRÉIA WÜSTH

**O TRABALHO SOCIAL E A POLÍTICA DE HABITAÇÃO: DESVENDANDO  
CONTRADIÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, na linha de Pesquisa: Serviço Social e Políticas Sociais, como requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Berenice Rojas Couto.

Porto Alegre

2015

## **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

W973t Wüsth, Andréia

O trabalho social e a política de habitação: desvendando  
contradições / Andréia Wüsth. – Porto Alegre, 2015.  
134 f.

Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Serviço Social, PUCRS.  
Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Berenice Rojas Couto

1. Serviço Social. 2. Trabalho Social. 3. Política Habitacional.  
I. Couto, Berenice Rojas. II. Título.

CDD 363.5

**Ficha Catalográfica elaborada por Loiva Duarte Novak – CRB10/2079**

ANDRÉIA WÜSTH

**O TRABALHO SOCIAL E A POLÍTICA DE HABITAÇÃO: DESVENDANDO  
CONTRADIÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, na linha de Pesquisa: Serviço Social e Políticas Sociais, como requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Aprovada em: \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof<sup>a</sup>. Dra<sup>a</sup>. Berenice Rojas Couto (Orientadora) - PUCRS

---

Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis - PUCRS

---

Prof<sup>a</sup>. Dra<sup>a</sup> Rosangela Barbiani - UNISINOS

Porto Alegre

2015

Dedico este trabalho a minha mãe Adélia,  
que me ensinou a ser forte e lutar pelos  
meus ideais.

## **AGRADECIMENTOS**

Durante o processo de elaboração e construção deste estudo, diversas pessoas contribuíram com diálogos, materiais, palavras de conforto e por isso recebem meus agradecimentos, pela satisfação de estar concluindo mais uma etapa importante de formação acadêmica.

A minha mãe Adélia e irmã Regiane, por sempre estarem ao meu lado, em todos os momentos, sejam eles de alegria e de dificuldades e me ensinarem a valorizar a educação como forma de crescimento pessoal e profissional.

Ao meu companheiro Alecsander, pela paciência, compreensão e pelas trocas e diálogos sobre o tema, em todo o processo de construção deste estudo.

Meus agradecimentos são, também, para minha Orientadora Professora Dra. Berenice Rojas Couto, que me recebeu de uma forma muito acolhedora, com quem foi possível construir e aprimorar a pesquisa, pela qual tenho grande admiração.

Aos colegas e professores da pós-graduação em Serviço Social e do Núcleo de Estudos em Políticas e Economia Social (NEPES), em especial o Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis e os (as) colegas Karen, Kizzy, Vanessa Castro Alves, Gabi e Jorge.

Aos colegas assistentes sociais Ana Maria Cvirkun Nunes, Cinara Debastiani, Tatiane Barbosa, Jairo G. Peralta e Selma Naiara Reis Strello, com os quais tive a oportunidade de conviver em espaços de estágio no período da graduação.

À professora Dra. Rosangela Barbiani, pelas preciosas orientações no período da graduação em Serviço Social.

À amiga Cíntia Fidelis que, mesmo distante, contribuiu com materiais e com vibrações positivas para a elaboração deste estudo e à assistente social Marinez Garlet pelos livros e experiências compartilhadas.

À Comissão de Aperfeiçoamento do Ensino Superior (CAPES) pelo incentivo.

*Saber Viver*

*“Não sei... Se a vida é curta  
Ou longa demais pra nós,  
Mas sei que nada do que vivemos  
Tem sentido, se não tocamos o coração das pessoas.*

*Muitas vezes basta ser:*

*Colo que acolhe,  
Braço que envolve,  
Palavra que conforta,  
Silêncio que respeita,  
Alegria que contagia,  
Lágrima que corre,  
Olhar que acaricia,  
Desejo que sacia,  
Amor que promove.*

*E isso não é coisa de outro mundo,  
É o que dá sentido à vida.  
É o que faz com que ela  
Não seja nem curta,  
Nem longa demais,  
Mas que seja intensa,  
Verdadeira, pura... Enquanto durar”*

*Cora Coralina*

## RESUMO

O presente estudo tematiza o caráter emancipatório do trabalho social em projetos habitacionais no município de São Leopoldo, no Rio Grande do Sul. Seu objetivo geral consiste em identificar os desafios e possibilidades da atuação da equipe técnica e gestores no desenvolvimento do trabalho social, numa perspectiva emancipatória. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de cunho exploratório, fundamentada no método dialético-crítico, que evidencia as percepções de técnicos e gestores que atuam no projeto de trabalho social, com vistas a contribuir para produção de conhecimento no âmbito da política habitacional a partir dos resultados e apontar os limites e possibilidades encontrados para garantir o direito à moradia e ampliar as perspectivas das famílias participantes em relação à autonomia e emancipação. Para o tratamento dos dados, foi utilizada a análise de conteúdo, tendo como referência Bardin (1977). Os resultados apontam para o caráter emancipatório do trabalho social relacionado à participação das famílias em todas as etapas da intervenção habitacional, inclusive no planejamento, para que se sintam parte ativa do processo de reassentamento e possam ter um sentimento de pertencimento em relação ao espaço que irão habitar e tenham acesso às informações sobre o projeto habitacional, através de um canal de comunicação que amplie o acesso a direitos humanos por meio da utilização dos diversos serviços que compõem a rede de serviços públicos. No que tange à atuação da equipe técnica e gestores da política de habitação no município de São Leopoldo, foram apontados limites e possibilidades, que estão relacionados ao caráter emancipatório das ações realizadas durante o desenvolvimento do trabalho social. Enquanto limites destaca-se a fragmentação do projeto como um fenômeno presente nas políticas públicas de modo geral, que representa uma contradição e um limite para a operacionalização das ações voltadas à emancipação política. Apesar disso, também existem possibilidades de atuação de forma emancipatória a partir da valorização da educação popular, da criação de um canal de informação, do estabelecimento de parcerias, não apenas com outros setores e políticas públicas, mas com a própria população participante do trabalho social.

**Palavras-chave:** Trabalho Social. Política habitacional.

## ABSTRACT

This study addresses the emancipatory nature of social work in housing projects in São Leopoldo, Rio Grande do Sul. Its general purpose is to identify the challenges and possibilities of the performance of the technical staff and managers in the development of social work in an emancipatory perspective. It is a qualitative exploratory research, grounded in the dialectical-critical method, which highlights the perceptions of coaches and managers who work in the design of social work, in order to contribute to knowledge production in the context of housing policy. This study is a result that intends to point out the limits and possibilities found to ensure the right to housing and broaden the perspectives of participating families with regard to autonomy and emancipation. For data processing, content analysis was used, with reference to Bardin (1977). The results point to the emancipatory nature of social work related to the participation of families at all stages of the housing intervention, including the planning so they feel an active part of the resettlement process and may have a sense of belonging in relation to the space it will inhabit and have access to information about the housing project through a communication channel that expands access to human rights through the use of various services that make up the network of public services. Regarding the performance of the technical staff and managers of housing policy in São Leopoldo, limits and possibilities, related to the emancipatory nature of the actions taken during the development of social work, were pointed out. While boundaries highlights the fragmentation of the project as a phenomenon present in public policy in general, and a limit to the operationalization of actions aimed at political emancipation. Nevertheless, there are also possibilities of emancipatory forms of action based on the value of popular education, the creation of an informative channel, establishing partnerships not only with other sectors and policies but with the participation of the population in the social work itself.

**Keywords:** Social Work. Housing Policy.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução da população urbana no Brasil (1940 – 2000) .....	37
Gráfico 2: Evolução da estrutura dos componentes do déficit habitacional no Brasil (2007-2012).....	50
Gráfico 3: Urbanização de Assentamentos Precários - seleção 2007/2008 - municípios com menos de 150 mil habitantes - OGU .....	52
Gráfico 4: Evolução da população urbana de São Leopoldo a partir da década de 1970 .....	71

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Identificação dos (as) entrevistados (as): .....	24
Quadro 2: Categorização dos dados coletados nas entrevistas:.....	29
Quadro 3: Marcos Legais históricos da política habitacional a partir do ano 2000....	47
Quadro 4: Operações metodológicas do DC.....	60
Quadro 5: Comparativo do trabalho social segundo a IN 8/2009 e a Portaria 21/2014 .....	65
Quadro 6: Programas habitacionais em São Leopoldo (1998 a 2000).....	73
Quadro 7: Produção pública de habitação de interesse social .....	75
Quadro 8: Intervenção do projeto PAC Kruse .....	77
Quadro 9: Fases e atividades do Trabalho Social de acordo com o Anexo I da IN 8/2009: .....	84
Quadro 10: Fases de execução do Projeto de trabalho social .....	97
Quadro 11: Perfis pedagógicos da prática dos assistentes sociais:.....	109

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Déficit habitacional geral e por componentes 2007-2012.....	50
Tabela 2: Composição do déficit por faixa de renda 2007-2012 .....	51
Tabela 3: Evolução Urbana de São Leopoldo .....	71
Tabela 4: Áreas de reassentamento das famílias do “PAC Kruse” .....	77
Tabela 5: Unidade de análise 1- subunidade e tema emergente 1 .....	81
Tabela 6: Unidade de análise 1 subunidade e tema emergente 2 .....	88

Tabela 7: unidade de análise 2, subunidade e tema emergente 1 .....	92
Tabela 8: Unidade de análise 2- subunidades e tema emergente 2 .....	99
Tabela 9: Unidade de análise 3- subunidades e temas emergentes 1, 2 e 3.....	103

## LISTA DE SIGLAS

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Social  
BNH - Banco Nacional de Habitação  
CEF - Caixa Econômica Federal  
CGPAC - Comitê Gestor do Programa de Aceleração de Crescimento  
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho  
COHAB - Companhia Habitacional  
CONCIDADES - Conselho Nacional das Cidades  
COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento  
CRAS - Centros de Referência de Assistência Social  
DC - Desenvolvimento de Comunidade  
ESA - Educação Sanitária e ambiental  
FCP - Fundação Casa Popular  
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FICAM - Programa de Financiamento da Construção, Aquisição ou Melhoria da Habitação de Interesse Social  
FLM - Frente de Luta por Moradia  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
GTR - Geração de Trabalho e Renda  
HIS - Habitação de Interesse Social  
IDORT - Instituto de Organização Racional do Trabalho de São Paulo  
INOCOOPS - Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais  
JK - Juscelino Kubitschek de Oliveira  
MDU - Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente  
MNLM - Movimento Nacional de Luta Pela Moradia  
MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana  
MPL – Movimento do Passe Livre  
MOC - Mobilização e organização comunitária  
MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento  
MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

OEA - Organização dos Estados Americanos  
OGU - Orçamento Geral da União  
ONGs- Organizações Não Governamentais  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PAC - Programa de Aceleração de Crescimento  
PAIF - Programa de Atenção Integral às Famílias  
PDST - Plano de Desenvolvimento Socioterritorial  
PLANHAB - Plano Nacional de Habitação  
PLANHAP - Plano Nacional de Habitação Popular  
PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social  
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida  
PMI - Projetos Multisetoriais Integrados  
PMSL - Prefeitura Municipal de São Leopoldo  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNH - Plano Nacional de Habitação  
PNHS - Política Nacional de Habitação e Saneamento  
PPI - Projetos Prioritários de Investimentos  
PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados  
PROMORAR - Programa de Erradicação da Subhabitação  
PTS - Projeto de Trabalho Social  
PTS-P- Projeto de Trabalho Social Preliminar  
PTTS - Projeto de Trabalho Técnico Social  
RMPA - Região Metropolitana de Porto Alegre  
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo  
SEDU - Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano  
SEM HAB - Secretaria Municipal de Habitação  
SEMPE - Secretaria Municipal de Projetos Especiais  
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
SEPLAN - Secretaria Municipal de Planejamento  
SEPURB - Secretaria de Política Urbana vinculada  
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo  
SFH - Sistema Financeiro da Habitação  
SNDU – Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UAP - Urbanização de Assentamentos Precários

UNMP - União Nacional por Moradia Popular

UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
1.1 CAMINHOS PERCORRIDOS .....	16
1.2 CONSTRUÇÃO DA PESQUISA.....	20
<b>1.2.1 Emancipação</b> .....	<b>24</b>
<b>1.2.2 Conformismo</b> .....	<b>26</b>
<b>1.2.3 Resistência</b> .....	<b>26</b>
<b>1.2.4 Trabalho Social</b> .....	<b>27</b>
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	30
<b>2. POLÍTICA HABITACIONAL E A CONFIGURAÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS</b> .....	<b>32</b>
2.1 PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL E A OCUPAÇÃO DOS TERRITÓRIOS.....	32
2.2 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL (1930 – 2000).....	38
2.3 OS RUMOS DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS 2000 .....	46
2.4 MOVIMENTOS SOCIAIS E LUTA PELA MORADIA .....	54
<b>3. TRABALHO SOCIAL EM PROJETOS HABITACIONAIS: DO DESENVOLVIMENTO DE COMUNIDADE À PORTARIA 21/2014</b> .....	<b>58</b>
3.1 EVOLUÇÃO URBANA E A POLÍTICA HABITACIONAL EM SÃO LEOPOLDO..	69
3.2 INTERVENÇÕES HABITACIONAIS EM SÃO LEOPOLDO .....	72
3.3 O PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E REASSENTAMENTO DE FAMÍLIAS ÀS MARGENS DA SUB-BACIA DO ARROIO KRUSE .....	76
<b>4. TRABALHO SOCIAL: CARÁTER EMANCIPATÓRIO E PARTICIPAÇÃO?</b> .....	<b>80</b>
4.1 TERRITÓRIO E IDENTIDADE: DESAFIOS DO TRABALHO SOCIAL COM AS FAMÍLIAS REASSENTADAS NO LOTEAMENTO NOVO HORIZONTE .....	87
4.2 FRAGMENTAÇÃO DO TRABALHO SOCIAL .....	92
4.3 EQUIPE TÉCNICA E MEDIAÇÃO.....	99
4.4 TRABALHO SOCIAL COMO RECURSO DE CIDADANIA: ACESSO À INFORMAÇÃO E PARCERIAS .....	103
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>116</b>

<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>121</b>
<b>APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).....</b>	<b>129</b>
<b>APÊNDICE B – Roteiro de entrevista.....</b>	<b>130</b>
<b>ANEXO A – Carta de aprovação da Comissão Científica.....</b>	<b>131</b>
<b>ANEXO B – Carta de Aprovação do Comitê de Ética .....</b>	<b>132</b>
<b>ANEXO C – Definição dos componentes do déficit habitacional (entre parênteses, as variáveis nas estimativas da PNAD) .....</b>	<b>134</b>

## 1. INTRODUÇÃO

No âmbito do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), criado pelo Governo Federal em 2007, a fim de promover crescimento econômico investindo em diversas áreas, como infraestrutura, saneamento, transporte, energia, recursos hídricos e habitação, o município de São Leopoldo, localizado na região metropolitana de Porto Alegre (RMPA), no Rio Grande do Sul, destaca-se como um dos primeiros municípios do Estado a receber investimentos do Programa na área habitacional.

O Projeto de regularização fundiária e reassentamento de famílias às margens da sub-bacia do Arroio Kruse, elaborado no ano de 2007, foi um dos projetos aprovados, e previa a regularização de 774 (setecentas e setenta e quatro) moradias, a construção de 150 (cento e cinquenta) casas e o reassentamento de 454 (quatrocentos e cinquenta e quatro) famílias que residiam em áreas impróprias para moradia, às margens do Arroio Kruse (PMSL, 2007).

Dessa forma, o município de São Leopoldo se insere no PAC, e acompanha o rol de municípios contemplados com investimentos implementados na política habitacional na década de 2000 e que, necessariamente, requisitam a execução do trabalho social.

A partir do ano de 2003, o trabalho social passou a ser exigido em todos os programas em que o Ministério das Cidades concede recursos a fundo perdido, ou seja, do Orçamento Geral da União (OGU) e naqueles obtidos através de empréstimos a Estados e Municípios.

Com isso, foi elaborado pela equipe da Secretaria Municipal de Habitação (SEM HAB), em 2007, o Projeto de Trabalho Social (PTS) seguindo as orientações da Instrução Normativa de nº 27 de 14 de junho de 2007, que estabelecia o Manual de Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social e Intervenções de Provisão Habitacional.

Posteriormente, na fase de execução do Projeto de Trabalho Social, a equipe técnica passou a orientar-se pela Instrução Normativa de número 8, de 26 de março de 2009 e seus anexos I e II, que regulamentavam o trabalho social executado em intervenções de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários, das ações e programas geridos pelo Ministério das Cidades.

No ano de 2010, a execução do Projeto de trabalho social estava sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Projetos Especiais (SEMPE) e inserida nesse contexto, enquanto campo de estágio em Serviço Social, foi possível acompanhar a execução das ações do trabalho social com famílias reassentadas no Loteamento Nova Vida (primeiro loteamento construído no Projeto) e posteriormente, o início do trabalho social com as famílias que seriam reassentadas no Loteamento Novo Horizonte (Área II).

Nesse sentido, houve uma aproximação com o trabalho social, com a equipe executora e com as famílias participantes do projeto e no decorrer de 2010, iniciou-se a discussão acerca do trabalho social em projetos habitacionais, cujo percurso será brevemente abordado a seguir, pois foi decisivo para a construção deste estudo.

### 1.1 CAMINHOS PERCORRIDOS

A partir de experiências de estágio, no período da Graduação em Serviço Social, foi possível atuar na política habitacional, tanto no município de Novo Hamburgo no ano de 2009, na Secretaria Municipal de Habitação, quanto no município de São Leopoldo, na Secretaria Municipal de Projetos Especiais, no período de 2010 até 2012. Nesses campos de atuação, ocorreu uma primeira aproximação com o trabalho social na política habitacional e, a partir disso, iniciou-se um processo de reflexão sobre essa temática.

Apesar da primeira aproximação com o trabalho social na política habitacional ter ocorrido no período de estágio no município de Novo Hamburgo, somente a partir de outubro de 2010, inserida na Prefeitura Municipal de São Leopoldo, na Secretaria Municipal de Projetos Especiais (SEMPE), responsável pelos projetos habitacionais que envolviam reassentamento no âmbito do PAC, foram construídas as primeiras produções teóricas sobre o tema.

Cabe ressaltar que, em período anterior à criação da SEMPE os projetos habitacionais no âmbito do PAC eram de competência da Secretaria Municipal de Habitação (SEM HAB) que, em 2007, elaborou as propostas para garantir recursos para desenvolvê-los no município. Posteriormente, a responsabilidade pelos projetos passou para a Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN), onde havia um

setor específico para a execução e acompanhamento dos mesmos, que em 2010, tornou-se a SEMPE, com a reorganização da estrutura administrativa municipal.

As primeiras semanas na Secretaria Municipal de Projetos Especiais foram utilizadas para apreensão da realidade do campo de estágio, através do acesso a todas as informações dos projetos em desenvolvimento na Secretaria. Dentre os projetos em curso em São Leopoldo havia o de reassentamento de famílias, regularização fundiária e recuperação ambiental do Arroio Kruse, e também o Projeto que previa as mesmas medidas de intervenção nos Arroios Manteiga e Cerquinha.

Com maior apropriação sobre os projetos, que objetivavam intervir na realidade das famílias sob uma perspectiva de melhoria habitacional e também ambiental, voltou-se a atenção para o trabalho social, enquanto espaço de atuação para os profissionais de Serviço Social, como componente obrigatório para intervenções habitacionais. De execução mista, ou seja, sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de São Leopoldo e da Entidade Executora contratada, o trabalho social tinha como coordenadora técnica uma assistente social, sendo executado por equipe terceirizada.

Com o propósito de conhecer a realidade das famílias em processo de reassentamento e a sua visão sobre o trabalho social, no ano de 2010, no decorrer da atividade acadêmica de Pesquisa em Serviço Social I, durante a graduação em Serviço Social, organizou-se uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, intitulada “Trabalho Social em Projetos Habitacionais: rumo à cidadania”, tendo como objetivo geral analisar a efetividade do trabalho social em projetos habitacionais que envolvem famílias em processo de reassentamento na Área II (Loteamento Novo Horizonte) do Projeto “PAC Arroio Kruse”, no município de São Leopoldo.

Com o projeto de pesquisa elaborado, submetido e aprovado pelo Comitê de Ética da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), foi possível seguir para a coleta de dados no ano de 2011, que aconteceu com o auxílio da assistente social e supervisora de estágio. Na época, optou-se por aplicar a pesquisa com as famílias em processo de reassentamento que residiam às margens do Arroio Kruse, no Bairro Santo André e seriam reassentadas no Loteamento Novo Horizonte, no Bairro Feitoria, cujo projeto estava em período de obras e também com os (as) profissionais de Serviço social que atuavam no trabalho social.

A definição dos sujeitos incluídos na pesquisa foi feita através de amostra intencional, incluindo 03 assistentes sociais que atuavam no desenvolvimento e execução do trabalho social e 10 representantes de famílias em processo de reassentamento.

Em 2011 a pesquisa foi concluída e seus resultados chamaram a atenção, devido às representações<sup>1</sup> dos usuários apontarem para uma relação com o Serviço Social mediada por interesses utilitaristas, em nível privado e/ou individual, ou na busca exclusiva da informação.

A participação das famílias para satisfação de seus interesses individuais e utilitaristas, pode ser entendida como fruto do modo de produção capitalista, que incentiva o individualismo, mas ao mesmo tempo bloqueia a subjetividade e criatividade do homem, para que este possa tomar decisões sobre os conflitos e as situações que se apresentam no seu cotidiano (YAZBEK, 1993).

Já para a compreensão sobre a visão dos usuários sobre a atuação dos assistentes sociais como veículo de informação e o significado dessas informações para os mesmos, foi necessário analisar os traços marcantes na organização e na cultura da sociedade brasileira, na concepção de direitos e na construção da identidade do Serviço Social.

Nesse sentido, percebe-se que a perspectiva de direitos humanos ainda causa um estranhamento, pois as pessoas não se reconhecem como sujeitos de direitos, devido à própria dinâmica das relações sociais e à figura do Estado, que durante muito tempo representou um papel de tutela e de coerção. Esses traços de autoritarismo, reforçados durante o período ditatorial, ainda estão presentes na cultura e no posicionamento dos usuários diante do poder público (CHAUÍ, 1994).

Os questionamentos que surgiram no decorrer da pesquisa nortearam a realização de outro estudo no ano de 2012, tratando-se do trabalho de conclusão de Curso de Serviço Social, intitulado “Serviço Social na política habitacional: construindo alternativas para a garantia de direitos humanos”.

Tal estudo tematizou a atuação dos profissionais de Serviço Social na política habitacional, partindo da contextualização histórica da construção do espaço urbano no Brasil e das manifestações da questão social, com ênfase no papel institucional

---

<sup>1</sup> As representações realizam as funções de organizar significativamente a realidade, de explicá-la, de orientar os comportamentos e de criar uma identidade social. Elas se constituem nas relações sociais, ao mesmo tempo em que contribuem para sua organização (YAZBEK, 1993, p. 25).

do Estado na política habitacional. Apontou para os avanços na política de habitação a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e o reconhecimento da moradia como um direito humano.

Além disso, através das experiências de estágio em Serviço Social, tanto no município de Novo Hamburgo (2009) quanto em São Leopoldo (2010 até 2012) foi possível abordar o papel do Serviço Social em projetos habitacionais como uma condicionalidade, um executor terminal ou veículo de informação, refletindo sobre os desafios enfrentados pelos assistentes sociais inseridos no trabalho social para garantia de direitos humanos, em meio às contradições da sociedade capitalista.

Porém, os estudos iniciados no período da graduação não finalizaram o debate sobre o trabalho social, pelo contrário, despertaram inquietações sobre a atuação da equipe técnica e gestores no desenvolvimento das ações do trabalho social, considerando que se vive numa realidade contraditória, na qual o acesso ao direito à moradia não muda a condição de subalternidade das famílias ou ultrapassa o conformismo historicamente estabelecido diante dos aparelhos de reprodução do capital e do Estado.

As famílias participantes<sup>2</sup> de projetos habitacionais, ao serem reassentadas no novo empreendimento, levam consigo toda a sua história de vida, seus anseios, costumes, valores e cultura, inclusive o conformismo e a resistência e, essas características devem ser cuidadosamente reconhecidas e consideradas no desenvolvimento do trabalho social, para isso é preciso enfrentar desafios a fim de contribuir para a organização das classes subalternas<sup>3</sup>.

Existe um distanciamento, mas também uma linha tênue entre o conformismo, a resistência e a emancipação política, cujas manifestações se dão tanto na forma como os gestores e profissionais conduzem as ações com as famílias, quanto na cultura das próprias famílias, onde os traços de conformismo se manifestam e contrapõem ao caráter emancipatório. Dessa forma, a pesquisa realizada na graduação durante o período de estágio foi o ponto de partida para um debate sobre

---

<sup>2</sup> A Portaria 21 de 22 de janeiro de 2014 utiliza o termo população beneficiária ao referir-se às famílias inseridas em projetos habitacionais, porém neste estudo optou-se por utilizar o termo famílias participantes, dando um sentido ampliado ao papel das famílias, não somente como beneficiárias da política habitacional, mas como participantes da mesma.

<sup>3</sup> O termo classes subalternas está relacionado à condição de subalternidade, que diz respeito à ausência “de poder de mando, de poder de decisão, de poder de criação e de direção” (ALMEIDA apud YAZBEK, 1993, p. 18).

o trabalho social, que estimulou não apenas o trabalho de conclusão de curso (2012), mas uma nova pesquisa na pós-graduação (2013 e 2014).

Cabe ressaltar que, as reflexões sobre trabalho social e as produções teóricas elaboradas no período da graduação partiram da visão das famílias em processo de reassentamento no Loteamento Novo Horizonte e dos assistentes sociais que atuavam no Projeto de Trabalho Social, tanto na coordenação quanto na execução das suas ações.

Considerando que o trabalho social não envolve somente as famílias participantes do projeto habitacional, ou os assistentes sociais que atuam no seu desenvolvimento, mas inclui outros atores, tais como os gestores e a equipe técnica, partiu-se do seguinte **problema** para a realização de um novo estudo investigativo: qual a percepção dos gestores e técnicos sobre o trabalho social como uma possibilidade emancipatória?

## 1.2 CONSTRUÇÃO DA PESQUISA

A partir da definição do problema, foi elaborado um novo projeto de pesquisa<sup>4</sup>, a fim de ampliar a visão sobre o trabalho social para o conjunto da equipe técnica e gestores.

A pesquisa teve como **objetivo geral** identificar os desafios e possibilidades da atuação da equipe técnica e gestores no desenvolvimento do trabalho social numa perspectiva emancipatória. Com isso, pretende-se desvendar as contradições presentes nesse processo, cujas ações podem estar voltadas para uma perspectiva de emancipação política quanto para o conformismo das famílias à condição de subalternidade. Está relacionado à **linha de pesquisa**: Serviço Social e políticas sociais e à área de concentração: Serviço Social, políticas e processos sociais.

Para a realização do estudo investigativo optou-se pela pesquisa do tipo qualitativo, de cunho exploratório, fundamentada no método dialético crítico, que permite:

---

<sup>4</sup> O projeto de pesquisa foi aprovado pela Comissão Científica do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e pelo Comitê de Ética da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e os documentos comprobatórios de aprovação constam nos ANEXOS A e B, respectivamente.

Assinalar as causas e consequências dos problemas, suas constituições, relações, suas qualidades, suas dimensões quantitativas, se existem, e realizar através da ação um processo de transformação da realidade que interessa (TRIVIÑOS, 1992, p.25).

A abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, adequando-se ao tema da pesquisa, numa perspectiva crítico-dialética, uma vez que busca encontrar, na parte, a compreensão e a relação com o todo; e a interioridade e a exterioridade como constitutivas dos fenômenos (MINAYO, 1994).

A opção por esse método de investigação científica se justifica pela sua dimensão crítica e histórica e pelo seu caráter transformador que “expressa a pretensão de desvendar mais que o ‘conflito das interpretações’, o conflito dos interesses” (GAMBOA, 1991, p.97).

Com isso, objetiva-se ir além da reflexão acerca do caráter emancipatório do trabalho social, desvendando suas possibilidades de mudança, considerando que o método dialético crítico contempla:

[...] o equilíbrio entre condições subjetivas e objetivas, e o movimento contraditório na constituição dos fenômenos sociais contextualizados e interconectados à luz da totalidade e a articulação entre dados quantitativos e qualitativos, forma e conteúdo, razão e sensibilidade (PRATES, 2010, p.5).

Durante a análise e desenvolvimento deste estudo estiveram presentes as categorias explicativas do método dialético-crítico, consideradas fundamentais: a historicidade, a totalidade e a contradição.

A categoria **historicidade** serve de subsídio para análise e construção histórica dos temas pesquisados, não como uma separação ou rigidez de períodos históricos, mas proporcionando uma reflexão dos temas em diferentes contextos históricos.

(...) a apreensão do traço da historicidade em qualquer objeto não pressupõe apenas inseri-lo numa dada dinâmica histórica; mas deve-se buscar a historicidade no interior mesmo do objeto pesquisado, tomando-o como componente do processo histórico, e não apenas como resultado. O traço sistemático do historicismo de Marx manifesta-se – exatamente no ponto em que sua dialética não separa momentos históricos – com o fito de relativizar suas categorias constituintes peculiares, mas busca captar a legalidade histórica imanente aos processos históricos, que não são separados por “muros rígidos”, mas organicamente vinculados por esta legalidade sistemático-histórica (PONTES, 1995, p.66).

A categoria **totalidade** refere-se ao caminho de análise e de descoberta a ser construído, na medida em que o estudo investigativo é constituído de temas que se articulam e a sua abordagem possibilita a compreensão do todo.

A perspectiva totalizadora tal como pensada pelo marxismo é heurística e exige a compreensão de relações reais: (a) ao mesmo tempo que se observa a realidade objetiva como um todo coerente; (b) compreendem-se e analisam-se as partes do todo, formando correlações concretas de conjuntos e unidades que contêm determinações e condicionamentos gerais, afirmando-se a complexidade e as diferenciações presentes em todos os fenômenos, fatos e processos (MINAYO, 2007, p.115).

A categoria **contradição** permite conhecer o movimento da realidade estudada e estabelecer relações entre os contraditórios, não apenas no sentido de oposição, quebra ou choque, mas também de superação.

A contradição dialética é uma inclusão (plena, concreta) dos contraditórios um no outro e, ao mesmo tempo, uma exclusão ativa. (...) *O método dialético busca captar a ligação, a unidade, o movimento que engendra os contraditórios, que os opõe, que faz com que se choquem, que os quebra ou os supera* (LEFEBVRE, 1983, p. 238, grifo do autor).

As categorias do método estão presentes em toda a construção deste estudo, possibilitando a compreensão do trabalho social em habitação relacionado a aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais em diferentes períodos históricos, nos quais a política habitacional é permeada por interesses contraditórios.

Para orientar o estudo, foram estabelecidas como **questões norteadoras**: a) qual a percepção dos gestores e técnicos sobre o trabalho social como uma possibilidade de participação e de emancipação política? b) qual a relação das ações do trabalho social com o acesso a atendimento a direitos sociais? c) quais os desafios e possibilidades encontrados pela equipe técnica e gestores para elaboração e desenvolvimento das ações do trabalho social?

A partir das questões norteadoras, foi possível elaborar os **objetivos específicos** do estudo, descritos a seguir: a) conhecer as expectativas e representações dos profissionais da equipe técnica e gestores em relação ao trabalho social numa perspectiva emancipatória; b) apreender como se dá a atuação da equipe técnica e gestores no atendimento das demandas da população reassentada no Loteamento Novo Horizonte e acesso a direitos sociais; c) identificar

os principais limites e possibilidades encontrados pela equipe técnica e gestores para desenvolver as ações do Trabalho Social.

A pesquisa de campo foi desenvolvida junto aos profissionais da equipe técnica e gestores que atuam no Projeto de regularização fundiária e reassentamento de famílias às margens da sub-bacia do Arroio Kruse, no município de São Leopoldo, especificamente no trabalho social desenvolvido com as famílias reassentadas no Loteamento Novo Horizonte.

Os sujeitos incluídos na pesquisa foram definidos através de amostra intencional:

- 02 assistentes sociais, 01 bióloga, 01 educador social e 01 coordenador administrativo, que compõem a equipe técnica da Entidade Executora a fim de conhecer como se dá a atuação e a inserção destes profissionais no trabalho social e quais os desafios e possibilidades encontrados no desenvolvimento das suas ações.
- 01 assistente social e Responsável Técnica do Projeto de Trabalho Social (PTS), 01 Diretora de Projetos e Obras Estratégicas e 01 estagiária de Serviço Social, como representantes da Secretaria que realiza a gestão do projeto e o acompanhamento das obras e da execução do trabalho social, para identificar a sua visão sobre as ações em desenvolvimento.

Por isso, foi necessário contatar duas Instituições, ou seja, a Secretaria Municipal de Gestão e Governo, vinculada à Prefeitura Municipal de São Leopoldo (PMSL) que atualmente é a responsável pela realização do projeto, o que inclui, além das obras e infraestrutura, a realização do trabalho social e a Entidade contratada para a execução das ações do trabalho social, ou seja, a Fundação Araucária. Em ambas as instituições, os gestores e técnicos foram muito acolhedores e receptivos, concordando em participar da pesquisa, que foi realizada mediante a autorização dos participantes, através da assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE) (APÊNDICE A), todas foram gravadas, com o consentimento dos (as) entrevistados (as).

Para a coleta de dados, optou-se por realizar entrevistas individuais semiestruturadas, com questões abertas conforme roteiro constante no APÊNDICE B, tanto com os membros da equipe técnica da Entidade Executora quanto com os representantes da Secretaria Municipal de Gestão e Governo. A realização das

entrevistas ocorreu no mês de abril de 2014, totalizando oito entrevistas, que foram numeradas e organizadas da seguinte forma:

**Quadro 1:** Identificação dos (as) entrevistados (as):

Entrevista <sup>5</sup>	Segmento	Formação dos profissionais entrevistados	Instituição
1 a 3	Gestão	Engenharia Civil e Serviço Social	Secretaria Municipal de Gestão e Governo
4 a 8	Equipe Técnica	Serviço Social, Teologia, Biologia e Ensino Médio	Entidade Executora

Fonte: elaborado pela autora.

A organização do roteiro das entrevistas teve como base as categorias teóricas desenvolvidas por Karl Marx (2005) e Maria da Glória Gohn (2005) referentes ao conceito de emancipação, de Marilena Chauí (1994) ao conceituar conformismo e resistência e as contribuições de Rosângela D.O. da Paz e Kleyd Junqueira Taboada (2010) sobre trabalho social, descritas a seguir:

### 1.2.1 Emancipação

Para definir o conceito de emancipação recorre-se a Marx e sua obra “A Questão Judaica”, na qual faz uma crítica a Bauer,

Verificamos, aqui, que o erro de Bauer reside em concentrar sua crítica somente no “Estado Cristão”, ao invés de ampliá-la para o “Estado em geral”. Bauer não investiga *a relação entre a emancipação política e a emancipação humana*, fato que o faz apresentar condições que só se podem explicar pela confusão isenta de espírito crítico entre emancipação política e emancipação humana em geral (MARX, 2005, p.16, grifo do autor).

A emancipação política representa uma etapa da emancipação humana,

---

<sup>5</sup> A numeração atribuída indica o segmento do qual os profissionais entrevistados fazem parte, não identifica a ordem que ocorreram as entrevistas, ou seja, 1 a 3 representam integrantes da Gestão e 4 a 8 da equipe técnica.

O limite da emancipação política manifesta-se imediatamente no fato de que o Estado pode livrar-se de um limite sem que o homem dele se liberte realmente, no fato de que o Estado pode ser um Estado livre sem que o homem seja um *homem livre*. (...) Não há dúvida que a emancipação *política* representa um grande progresso. Embora não seja a última etapa da emancipação humana em geral, ela se caracteriza como derradeira etapa da emancipação humana dentro do contexto do mundo atual. É óbvio que nos referimos à emancipação real, à emancipação prática (MARX, 2005, p.19-23, grifo do autor).

A emancipação vai além da emancipação política, refere-se especialmente à emancipação humana, “que busca na liberdade, justiça e direitos o rumo de suas ações” (GOHN, 2005, p.33).

Somente quando o homem individual real recupera em si o cidadão abstrato e se converte, como homem individual, em ser genérico, em seu trabalho individual e em suas relações individuais, somente quando o homem tenha reconhecido e organizado suas *‘forces propres’* como forças sociais e quando, portanto já não separa de si a força social sob a forma de força política, somente então se processa a emancipação humana (MARX, 2005, pg.26, grifo do autor).

Tematizar o caráter emancipatório do trabalho social na realidade brasileira atual é contraditório, ao reconhecer a impossibilidade da emancipação humana na sociedade capitalista. Todavia é possível identificá-lo enquanto possibilidade de emancipação política, na medida em que a relação da equipe técnica, gestores e famílias, se dá na prática cotidiana e pode contribuir para fortalecer a autonomia dos sujeitos e a participação.

A emancipação real é proativa, constrói-se na prática cotidiana, no jogo diário dos relacionamentos e sua meta é a autonomia dos sujeitos. (...) Entendemos que a autonomia se obtém quando se adquire a capacidade de ser um sujeito histórico, que sabe ler e re-interpretar o mundo; quando se adquire uma linguagem que possibilita ao sujeito participar de fato, compreender e se expressar por conta própria (GOHN, 2005, p.33).

Por isso, no decorrer deste estudo, procura-se identificar a partir dos resultados da pesquisa, elementos que possam apontar uma direção para a atuação da equipe técnica e gestores com as famílias participantes do projeto habitacional, num sentido de emancipação política, considerando o trabalho social na política habitacional como espaço de aproximação com a comunidade, que pode representar uma possibilidade de protagonismo das classes subalternas.

### 1.2.2 Conformismo

Ao considerar a possibilidade emancipatória do trabalho social, também identifica-se o choque com seu contraditório, ou seja, o conformismo, como um elemento presente na cultura popular brasileira, fruto do autoritarismo e das violações de direitos humanos, que reflete na forma como a população interage com o Estado na atualidade, considerando que a sociedade autoritária refere-se àquela “que conheceu a cidadania através de uma figura inédita: o senhor-cidadão, e que conserva a cidadania como privilégio de classe, fazendo-a ser concessão regulada e periódica da classe dominante às demais classes sociais (...)” (CHAUÍ, 1994, p.53).

A sociedade brasileira estrutura-se de modo fortemente hierárquico e, nela, o Estado não só aparece como fundador do próprio social, “mas as relações sociais ocorrem sob a forma de tutela e do favor (jamais do direito) e a legalidade se constitui como círculo fatal do arbítrio (dos dominantes) à transgressão (dos dominados) e, desta, ao arbítrio (dos dominantes)” (CHAUÍ, 1994, p.48).

Dessa forma, o conformismo está relacionado aos aspectos históricos da cultura popular no Brasil e à forma passiva de adaptação e aceitação da ordem social estabelecida, ou seja, a aceitação da condição de subalternidade, reforçada pelos traços de autoritarismo e pela forma como o Estado historicamente tem se posicionado em relação ao atendimento das demandas das classes subalternas, por meio de tutela e do favor e não numa perspectiva de direitos humanos.

Porém, não é somente de conformismo que a cultura popular brasileira é marcada, pois frente ao autoritarismo, às relações de dominação, há a resistência das classes subalternas.

### 1.2.3 Resistência

A resistência também faz parte da cultura popular brasileira e muitas vezes é considerada como uma transgressão das classes subalternas, tratada com repressão pelo Estado. A resistência e o conformismo estão relacionados, pois são conceitos ambíguos, sendo que, por vezes o conformismo pode apresentar-se como forma de resistência e, por outro lado a resistência, pode ter o sentido de conformismo (CHAUÍ, 1994).

Em decorrência do verde-amarelismo, dos populismos, do autoritarismo paternalista, frequentemente encontramos no Brasil uma atitude ambivalente e dicotômica diante do popular. Este é encarado ora como ignorância, ora como saber autêntico; ora como atraso, ora como fonte de emancipação. Talvez seja mais interessante considera-lo ambíguo, tecido de ignorância e de saber, de atraso e de desejo de emancipação, capaz de conformismo ao resistir, capaz de resistência ao se conformar. Ambiguidade que o determina radicalmente como lógica e prática que se desenvolvem sob a dominação (CHAUÍ, 1994, p.124)

A relação entre conformismo e resistência está presente no cotidiano das ações do trabalho social, que compreende uma dimensão socioeducativa que pode servir tanto para a manutenção da hegemonia da classe dominante, quanto para a oposição da ordem social estabelecida.

#### **1.2.4 Trabalho Social**

O trabalho social é concebido como um conjunto de ações inclusivas de natureza socioeducativa, adequadas à realidade socioeconômica e cultural da população e às características da área de intervenção, afinadas com os princípios da Política Pública de Habitação, com as diretrizes dos programas e desenvolvidas em articulação com todos os agentes sociais envolvidos nos processos de decisão, implantação e controle social dos programas de moradia (RAICHELIS, OLIVEIRA e PAZ apud PAZ; TABOADA, 2010, p.70).

Atualmente, o trabalho social em habitação é exigido em todas as intervenções habitacionais que recebem recursos do Ministério das Cidades, ou seja, as famílias são acompanhadas durante todo o processo de execução das obras e infraestrutura de projetos habitacionais e em momento posterior à mudança para as unidades habitacionais, período definido como pós-intervenção.

Por isso, a relevância de tematizar o seu caráter emancipatório, tendo como instrumento a pesquisa e a análise das informações coletadas através da técnica de análise de conteúdo, cuja proposta consiste em:

Um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens (BARDIN, 1979, p. 42).

Esse método consiste num conjunto de técnicas de análise das comunicações, utilizando procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. Para obtenção dos resultados das entrevistas utilizou-se

as etapas propostas por essa abordagem, ou seja, a pré-análise; exploração do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação (BARDIN, 1979).

Na primeira etapa, a pré-análise, realizou-se a organização e a exploração do material por meio da “leitura flutuante” que compreende o estabelecimento do contato com os textos, ou com o “corpus” da pesquisa, fazendo os recortes do texto a fim de corresponder aos objetivos da pesquisa. Para isso, as entrevistas foram transcritas na sua integralidade e através da frequência e da ausência de elementos ou características, foram feitos os recortes necessários para obtenção das categorias temáticas (BARDIN, 1979).

Na segunda etapa, ou seja, a descrição analítica utilizou-se a análise temática, que consiste em operações de desmembramento do texto em unidades a fim de descobrir diferentes núcleos de sentido que permeiam a comunicação e posteriormente realizar o seu reagrupamento em categorias. A partir da exploração do material, os recortes foram agrupados em unidades de contexto e de registro<sup>6</sup>, seguindo-se para a fase de categorização, na qual os elementos para uma boa categoria consistem na exclusão mútua, homogeneidade, pertinência, objetividade, fidelidade e produtividade (BARDIN, 1979).

Na terceira etapa, de tratamento e inferência à interpretação, os conteúdos recolhidos possibilitaram as análises reflexivas, abrangendo o processo de síntese, resultado e a interpretação.

Com a análise das entrevistas e categorização dos dados coletados obteve-se os resultados apresentados no quadro a seguir.

---

<sup>6</sup> A unidade de registro pode ter uma dimensão variável e representa o menor recorte de ordem semântica que se liberta do texto, tal como uma palavra-chave, um tema, objetos, personagens, etc. Já a unidade de contexto, permite a compreensão da unidade de registro, tal qual a frase para a palavra (BARDIN, 1979).

**Quadro 2:** Categorização dos dados coletados nas entrevistas:

<b>Unidades de análise</b>	<b>Subunidades de análise</b>	<b>Temas emergentes</b>
1. Percepção dos gestores e técnicos sobre o caráter emancipatório das ações do trabalho social.	Caráter emancipatório e participação	1. O caráter emancipatório está relacionado à participação das famílias em todas as etapas do projeto, inclusive na sua elaboração.  2. A resistência das famílias está relacionada à falta de pertencimento com o novo local de moradia e a identidade mantida com o local anterior.
	Território e identidade.	
2. Atuação da equipe técnica na realização das ações do trabalho social.	Fragmentação das políticas sociais públicas.	1. A fragmentação do Projeto de Trabalho Social interfere nos resultados das ações.  2. A equipe técnica atua na mediação entre a população e a rede de serviços públicos para acesso a direitos sociais.
	Possibilidade de ampliação de direitos sociais.	
3. Alternativas para melhoria do trabalho social.	Acesso à informação	1. Capacitação de equipe e criação de um canal de informação com as famílias. 2. Importância do caráter pedagógico das ações do trabalho social.  3. Necessidade de estabelecer parcerias para realizar ações do trabalho social com as famílias.
	Parcerias	

Fonte: elaborado pela autora, dados coletados em abril de 2014.

Na dissertação, o método de exposição materializa que os resultados da pesquisa sejam utilizados como contraprova histórica baseados com as análises teóricas desenvolvidas ao longo dos capítulos, possibilitando a interlocução das informações com os referenciais teóricos estudados e construídos. Por isso, o estudo está organizado em cinco capítulos, conforme descrição a seguir.

### 1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

O estudo está organizado em cinco capítulos, incluindo a parte introdutória e as considerações finais. No segundo capítulo intitulado “Política habitacional e a configuração das cidades brasileiras” pretende-se estabelecer uma relação entre a presença institucional do Estado na política habitacional, na configuração das cidades e como os projetos e programas desenvolvidos na área habitacional influenciaram na ocupação do território.

Parte-se da década de 1930 e do cenário de industrialização e urbanização do país até as transformações ocorridas ano de 2003 com a criação do Ministério das Cidades e a criação do PAC em 2007 e os reflexos na política habitacional na contemporaneidade. Como contraponto, debate a participação dos movimentos sociais e das famílias na luta por moradia na contemporaneidade.

O terceiro capítulo denominado “Trabalho Social em Projetos Habitacionais: do desenvolvimento de Comunidade à Portaria 21 de 2014” aborda as características do trabalho social em habitação, a partir de uma avaliação das práticas do desenvolvimento de comunidade em comparação ao trabalho social desenvolvido atualmente.

Nesse capítulo, também é realizada a abordagem da Política Habitacional em São Leopoldo, a partir de um breve resgate histórico das características da ocupação do território do município, dos projetos habitacionais desenvolvidos, principalmente no âmbito do PAC, com ênfase no Projeto de regularização fundiária e reassentamento de famílias às margens da sub-bacia do Arroio Kruse.

O quarto capítulo identificado como “Trabalho Social: Caráter emancipatório e participação?” aborda como são realizadas as ações do trabalho social em intervenção habitacional que envolve reassentamento de famílias no loteamento Novo Horizonte, considerando as contradições e os impasses para a execução das ações, apontando limites e possibilidades para a atuação de técnicos e gestores numa perspectiva emancipatória.

Aponta ainda, as alternativas para o trabalho desenvolvido com famílias, considerando aspectos como o conformismo, a resistência e a emancipação como linhas tênues e contraditórias que permeiam as relações sociais. Discute o trabalho social como possibilidade e limite para o processo emancipatório das famílias, a

partir das normativas que o regulamentaram em diferentes períodos históricos, ou seja, a Instrução Normativa de nº 8 de 2009 e a Portaria 21 de 2014.

Nas considerações finais constam reflexões sobre a temática abordada neste estudo, considerando os desafios e as possibilidades para a prospecção da autonomia e protagonismo das famílias numa perspectiva emancipatória, tendo como base a atuação da equipe técnica e gestores no trabalho social na Política Habitacional. Busca-se contribuir para a produção de conhecimento no âmbito dessa política, servindo como fonte de saber tanto para os usuários, quanto para o Serviço Social.

## **2. POLÍTICA HABITACIONAL E A CONFIGURAÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS**

Nesse capítulo apresenta-se um breve histórico da política habitacional no Brasil, estabelecendo uma relação entre a presença institucional do Estado e as influências na configuração das cidades a partir dos projetos e programas desenvolvidos na área habitacional. Parte-se da década de 1930, para explicar o processo de industrialização como indutor da urbanização do país, num cenário que necessita de intervenção do Estado na área habitacional, sendo que esses fatores influenciam a ocupação dos territórios<sup>7</sup> e a configuração das cidades. Enfatizam-se as transformações ocorridas no ano de 2003 com a criação do Ministério das Cidades e a criação do PAC em 2007 e os rumos da política habitacional na contemporaneidade.

### **2.1 PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL E A OCUPAÇÃO DOS TERRITÓRIOS**

Para aprofundar o debate sobre a ocupação dos territórios e a configuração das cidades brasileiras parte-se do processo de urbanização, que teve início no período colonial, intensificando-se a partir da industrialização, especialmente na segunda metade do século XX, redimensionando o espaço urbano e gerando transformações significativas na estrutura econômica, social, política e demográfica do país.

Até a década de 1930, o país era predominantemente rural e sua economia estava voltada para o setor agrário, as cidades eram pequenas e, em sua maioria, estavam localizadas no litoral, facilitando a circulação internacional de mercadoria. A partir da crise econômica mundial de 1930, que atingiu o Brasil no auge do ciclo do café paulista, esse cenário passou por transformações, na medida em que, parte da população passou a migrar para as fronteiras internas do país, enquanto outra parte dirigiu-se para as cidades (SINGER, 1987).

---

<sup>7</sup> A “noção de território” adquire sentido e significado a partir da interação dos sujeitos que dele fazem uso, ou seja, é compreendido como uma extensão utilizada pelos indivíduos que nele interagem, remete a dimensões dessa interação na medida em que as condições sociais, econômicas, culturais da sociedade refletem no modo de vida das pessoas que o utilizam, interferindo inclusive na forma de ocupação (SANTOS, 2003).

A industrialização e o modelo de desenvolvimento adotado na década de 1930 impulsionaram o fenômeno da urbanização no Brasil, pois “uma vez iniciada a industrialização de um sítio urbano, ele tende a atrair populações de áreas geralmente próximas” (SINGER, 1987, p.32).

O processo de industrialização não representa apenas uma mudança de técnicas de produtos, mas também numa profunda alteração da divisão social do trabalho. Numerosas atividades manufatureiras, que antes eram combinadas com atividades agrícolas, são separadas destas, passando a ser realizadas de forma especializada em estabelecimentos espacialmente aglomerados. A aglomeração espacial da atividade industrial se deve à necessidade de utilização de uma mesma infraestrutura de serviços especializados (de energia, água, esgotos, transporte, comunicações etc.) e às economias externas que decorrem da complementaridade entre os estabelecimentos industriais (SINGER, 1987, p.32).

Nesse cenário de industrialização, as fábricas, enquanto unidades produtivas passam a atrair a força de trabalho devido às transformações na estrutura econômica pelo desenvolvimento de novas atividades industriais e de serviços, imprimindo velocidade à urbanização.

Na década de 1940, em função da criação de um mercado de mão de obra e da fixação de salários mínimos regionais, houve enorme fluxo migratório nacional. Atraídas por oportunidades de trabalho e melhores condições de vida, muitas famílias migraram para os centros urbanos, principalmente para a cidade de São Paulo.

Entre os fatores de atração, o mais importante é a demanda por força de trabalho, entendida esta não apenas como gerada pelas empresas industriais mas também a que resulta de expansão dos serviços, tanto dos que são executados por empresas capitalistas como os que são prestados por repartições governamentais, empresas públicas e por indivíduos autônomos (SINGER, 1987, p. 41).

A criação de desigualdades regionais pode representar o principal fator das migrações internas que acompanham a industrialização nos moldes capitalistas, sendo que os fatores de expulsão definem as áreas de origem dos fluxos migratórios, enquanto os fatores de atração determinam a orientação desses fluxos para determinadas áreas. Como fator de atração mais importante destaca-se a demanda por força de trabalho, tanto a gerada por empresas industriais quanto pela expansão dos serviços (SINGER, 1987).

[...] O que de fato acontece é que a acumulação de capital se dá de forma concentrada no espaço, o que atrai grandes fluxos migratórios. O exército industrial de reserva, sendo construído por uma grande parcela da população, a qual se torna móvel na medida em que se rompem as peias que a prendiam às áreas rurais, se dirige às metrópoles que oferecem melhores perspectivas de emprego (SINGER, 1987, p. 131).

Todavia, a mão de obra que chegava às cidades não era totalmente absorvida pelas indústrias, visto que o exército industrial de reserva serve ao capitalista. Nesse cenário, a questão social<sup>8</sup> mostrou sinais de agravamento, pois além de trabalho, os novos moradores também precisavam suprir suas necessidades de habitação, alimentação, transporte, energia, assistência à saúde, lazer, entre outras.

Em um dos movimentos socioterritoriais mais rápidos e intensos de que se tem notícia, a população brasileira passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana. Este movimento – impulsionado pela migração de um vasto contingente de pobres – ocorreu sob a égide de um modelo de desenvolvimento urbano, que basicamente privou as faixas de menor renda da população de condições básicas de urbanidade ou a inserção efetiva à cidade (PINHERO [et. al], 2008, p.23).

Dessa forma, já se identifica a escassez de moradia e a falta de planejamento para receber esse contingente de trabalhadores nas cidades enquanto fatores da problemática urbana. Os trabalhadores passam a viver em condições precárias de habitabilidade, sujeitos a riscos ambientais e sociais (WÜSTH, 2012, p.22).

A escassez da moradia é percebida como manifestação da desigualdade implantada pelo capitalismo enquanto sistema de produção. É um fenômeno que cresce paralelamente ao exército industrial de reserva, sendo ambos benéficos para o processo de acumulação, na medida em que o capitalismo cria, como condição necessária à sua expansão, a existência de uma classe que não tenha outra coisa para vender a não ser a sua força de trabalho (SILVA, 1989, p. 31).

Nesse contexto, as cidades brasileiras crescem marcadas pela ausência de planejamento urbano e/ou pelo favorecimento dos interesses das classes dominantes e representam espaços de reprodução do capital, onde se dão as

---

<sup>8</sup> A questão social não é senão as expressões do processo da formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão (IAMAMOTO; CARVALHO; 1983, p.77).

relações sociais, os conflitos de classes e de propriedade, de dominação e poder. Também são identificadas como lugar onde se reproduzem as desigualdades sociais, a pobreza e segregação social, ou seja, as múltiplas expressões da questão social.

A cidade e o urbano não podem ser compreendidos sem as instituições oriundas das relações de classe e de propriedade. Ela mesma, a cidade, obra e ato perpétuos, dá lugar a instituições específicas: municipais. As instituições mais gerais, as que dependem do Estado, da realidade e da ideologia dominante, tem sua sede na cidade política, militar, religiosa. Elas aí coexistem com as instituições propriamente urbanas, administrativas, culturais [...] (LEFEBVRE, 1969, p. 53).

Com o golpe de 1964, dando início ao período ditatorial no Brasil, há um agravamento da situação da classe trabalhadora, devido a fatores como a superexploração da força de trabalho para atingir níveis elevados de mais-valia<sup>9</sup>, associada à forte repressão política e à instabilidade no emprego. O regime militar efetivou-se através de atos institucionais e da Constituição Federal de 1967, que favoreceram a implantação de medidas repressivas, tais como: o desmantelamento da organização da classe trabalhadora; fechamento dos canais de participação política, como os sindicatos; prisões e torturas, sob o prisma da Segurança Nacional (SILVA, 1989).

Devido à atratividade exercida pelos centros industriais sobre a massa de mão de obra disponível no campo, houve uma significativa explosão urbana. Em meados de 1965, o processo migratório acelerou-se em decorrência da combinação entre crescimento demográfico e modernização dos setores produtivos, facilitado pelos investimentos em infraestrutura, em especial nas áreas de comunicação e transportes. Nessa época, a política habitacional era operacionalizada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).

Em 1974, teve início o Governo Geisel, que foi marcado “por significativas mudanças políticas e econômicas”, destacando-se no período o crescimento da dívida externa e diminuição do investimento do governo brasileiro em políticas sociais, inclusive na política habitacional (SILVA, 1989, p. 63).

Nesse contexto, as cidades brasileiras se configuram como um espaço de interesses contraditórios, por um lado, os interesses das classes subalternas na luta

---

<sup>9</sup> [...] o termo mais-valia função verdadeira, função específica do capital enquanto capital é, pois a produção de valor excedentário e esta [...] não é mais do que produção de sobretrabalho, apropriação – no decurso do processo de produção real – de trabalho não pago, que se apresenta à vista e se objetiva como mais-valia (MARX, 1985, p. 42).

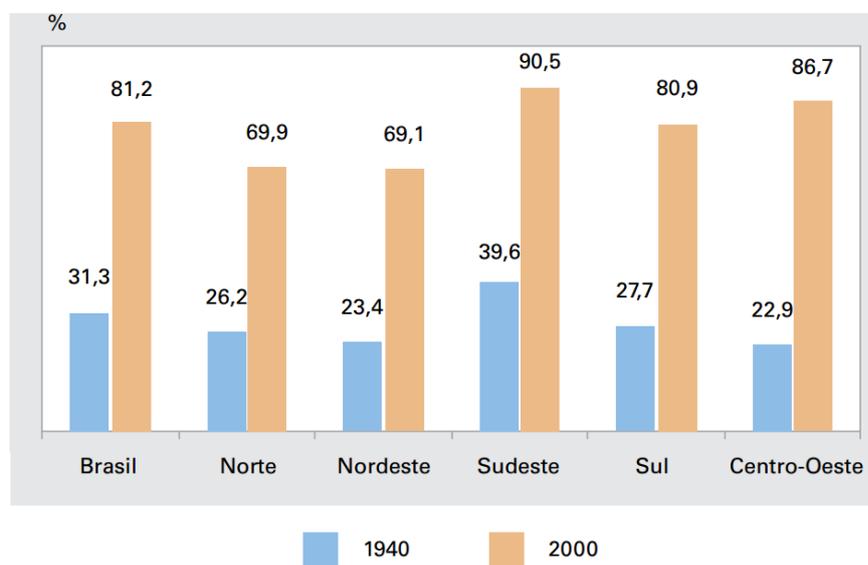
pelo acesso à moradia e à cidade, por outro, os interesses que consideram a moradia como uma mercadoria e a cidade, como um território para poucos, ou seja, aqueles com maior poder econômico.

[...] a pequena parte melhor infraestruturada e qualificada da cidade acaba sendo objeto de disputa, de cobiças imobiliárias. A escassez de áreas de maior qualidade leva às alturas os preços de terra dessas áreas, mas os preços de terras periféricas sobem também, pois se coloca em curso um motor de especulação imobiliária que não existiria com essa força se a qualidade urbana fosse mais distribuída pela cidade. E, logicamente, quanto maior o preço da terra, menor a capacidade de o poder público intervir como agente no mercado (ROLNICK apud PINHERO [et. al], 2008, p.26).

Em relação à cobiça ou especulação imobiliária, em 1985 a avaliação qualitativa da inserção urbana dos terrenos no âmbito do BNH revelou que menos de 10% dos terrenos adquiridos para a construção de conjuntos habitacionais estavam situados dentro da malha urbana ou contíguos a ela. Esses lotes eram dotados de infraestrutura, como por exemplo, acesso a transporte, e servidos pelo menos por abastecimento de água e energia elétrica (PINHERO [et. al], 2008, p.29).

[...] o controle de custos de produção por parte dos agentes financeiros, aliado às limitações dos tetos de financiamento nos programas habitacionais de baixa renda (integralmente voltados para a aquisição da propriedade individual da casa ou apartamento), transformou o preço dos terrenos no principal elemento de sobrelucro para os promotores imobiliários do Sistema. Isso se refletiu também em aumento de preços de terrenos em função do aumento da demanda provocada pela política oficial [...] (PINHERO [et. al], 2008, p.29)

O crescimento da população no espaço urbano se deu em todas as regiões do país e pode ser observado no gráfico a seguir, que apresenta a evolução da população urbana no período de 1940 a 2000.

**Gráfico 1:** Evolução da população urbana no Brasil (1940 – 2000)

Fonte: IBGE Censos Demográficos 1940 a 2000

Assim, o espaço urbano no Brasil se configurou de forma desigual, sendo que os territórios com pouco ou nenhum investimento público concentram a população mais empobrecida e são as áreas com grande degradação ambiental. Desta forma, é possível estabelecer uma relação entre as péssimas condições de moradia nos *habitats* precários e as dificuldades das famílias com a falta de acesso aos serviços públicos.

O drama da multiplicação desses *habitats* precários, inacabados e inseguros vem à tona quando barracos desabam, em consequência de chuvas intensas, e quando eclodem crises ambientais, como o comprometimento de áreas de recarga de mananciais, em função de “ocupação desordenada”. [...] parece “natural” o apartheid que partiu nossas cidades em “centros” e “periferias”. O primeiro é o ambiente lotado de infraestrutura completa, no qual estão concentrados o comércio, os serviços e os equipamentos culturais, e onde todas as residências de nossa diminuta classe média têm escritura devidamente registrada em cartório. Já a “periferia” é o lugar feito exclusivamente de moradias de pobres, precárias, eternamente inacabadas e cujos habitantes raramente têm escrituras de propriedade (PINHERO [et. al], 2008, p.26)

Atualmente, a maior parte da população brasileira vive no espaço urbano enquanto espaço de produção e reprodução do capital, onde a questão social apresenta suas expressões como a falta de moradia, a tensão da instabilidade e precarização do trabalho, a pobreza, as desigualdades sociais, o que requer a intervenção do Estado através de políticas sociais para o atendimento das

demandas da população. Em relação à política habitacional, identifica-se a intervenção do Estado em diferentes períodos históricos, tema que será abordado a seguir.

## 2.2 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL (1930 – 2000)

Para contextualizar a construção da Política Habitacional no Brasil, parte-se dos primórdios da intervenção estatal na questão habitacional, identificando os principais programas e projetos desenvolvidos em face ao cenário de desenvolvimento econômico e político nos diferentes períodos históricos, até a criação do Ministério das Cidades no ano de 2003.

Para isso, recorre-se a autores como Silva (1989), Paz e Taboada (2010), Bonduki (1998), Oliveira (2003), Martins (2011), Chaffun (1997), Brum (1997), Couto (2010), Netto (1999) e Maricato (2008), devido as suas contribuições sobre o tema.

Para Silva (1989) a presença institucional do Estado na área habitacional ocorreu em 1937 com a criação das Carteiras Prediais. Paz e Taboada (2010, p.26) identificam essa presença voltada para habitação de interesse social (HIS) a partir da criação da Fundação Casa Popular (FCP), em 1946, como o “primeiro órgão de nível nacional voltado para a provisão de moradias às famílias de menor poder aquisitivo”.

Até 1937, o Estado realizava intervenções na política habitacional de forma indireta, “[...] pela adoção de medidas legais de cunho sanitário, cuja preocupação se dava em torno de condições higiênicas da cidade” (SILVA, 1989, p.39).

Até a década de 1930, o Estado tratou a questão habitacional de forma repressiva, incentivando a produção privada de habitação, como a construção das vilas operárias, acessíveis para a classe média, como operários e funcionários públicos ou moradias de aluguel. Através da legislação urbana, o Estado intervia na ocupação do território, como por exemplo, quando decretou em 1886 o Código de Posturas do Município de São Paulo, que proibia a construção de cortiços (SILVA, 1989).

A construção barata era uma exigência intrínseca ao negócio, pois os níveis de remuneração dos trabalhadores não permitiam alugueis elevados. Os cortiços eram, portanto, essenciais para a reprodução da força de trabalho a baixos custos e, enquanto tal, não podiam ser reprimidos e demolidos na escala prevista pela lei e desejada pelos higienistas. Esse conflito entre legislação e a realidade, que nunca desapareceu, decorria do processo de exploração da força de trabalho e permeou a produção de moradias populares em São Paulo (BONDUKI, 1998, p.39).

Em contrapartida, o Estado não propunha soluções para a escassez de moradia para receber o fluxo migratório da população que se dirigia para as fronteiras internas do país e para as cidades, principalmente a partir da crise econômica mundial de 1930 (OLIVEIRA, 2003).

Assim, o espaço urbano se redefine vinculado à expansão do capitalismo no Brasil, atendendo aos interesses da classe dominante, formando um exército de reserva e favorecendo a acumulação.

O modelo de desenvolvimento adotado no Brasil a partir dos anos 30, baseado num Estado forte e na política de industrialização por substituição de importações, foi financiado basicamente pelo Estado, na primeira fase, e no segundo momento, também pelo capital externo (de empréstimo ou de risco). Esse modelo funcionou com razoável sucesso cerca de meio século, mas esgotou suas possibilidades de sustentar a expansão econômica do país no final da década de 70 (BRUM, 1997, p. 209).

Durante o período Vargas, os debates sobre habitação social ampliaram o foco para além da questão sanitária, passando a surgir novos temas, mais condizentes com o projeto nacional-desenvolvimentista (BONDUKI, 1998).

[...] primeiro, a habitação vista como condição básica da reprodução da força de trabalho e, portanto como fator econômico na estratégia de industrialização do país; segundo, a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, portanto decisiva na criação do “homem novo” e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política (BONDUKI, 1998, p.73).

Além de eventos que debatiam a temática habitacional também se identifica no período a criação de novas entidades públicas e privadas e a ampliação dos profissionais voltados para a questão da habitação operária, além dos higienistas e engenheiros destacam-se advogados, assistentes sociais, urbanistas, sociólogos, dentre outros (BONDUKI, 1998).

Nesse período foi realizado o I Congresso de Habitação, em 1931, promovido pela Divisão da Arquitetura do Instituto de Engenharia de São Paulo, patrocinado pela Secretaria da Viação e Obras Públicas e pela Prefeitura Municipal da capital.

O Congresso abordou o tema habitação, foi majoritariamente composto por engenheiros e arquitetos, sendo que a maioria das teses e propostas apresentadas estavam relacionadas a duas discussões centrais, a primeira correspondia ao desenvolvimento de edificações a baixo custo expondo as vantagens de uma habitação para a família e para a sociedade, a segunda questão referia-se à preservação da família através da higiene e da moral (MARTINS, 2011).

Na década seguinte, em 1941, foram realizadas as Jornadas de Habitação Econômica, pelo Instituto de Organização Racional do Trabalho de São Paulo (IDORT), que também discutiram o tema habitação e além da participação de engenheiros, teve profissionais de outras áreas que apresentaram diferentes visões sobre o tema. “Também atuaram na Jornada assistentes sociais e advogados trazendo temas como a violência, pendências jurídicas, psicologia, educação e cidadania, para serem articulados com a questão da habitação” (MARTINS, 2011, p.17).

Em meio aos debates da questão habitacional no período, tomou corpo uma ideologia desenvolvimentista intervencionista que marcou a Era Vargas, fazendo com que a crença do liberalismo econômico passasse para segundo plano no final de 1940 (SILVA, 1989).

Em meio ao cenário de urbanização, com crescimento do proletariado e demais classes urbanas ascenderam os movimentos sociais e as pressões populares, como formas de resistência da classe trabalhadora, o que levou o Governo a incorporar as demandas das massas no meio político nacional. Destacam-se nesse período do Governo Vargas, a instituição do salário mínimo nacional, através de um Decreto-Lei em 1940, a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) em 1942 e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943.

Em 1946, Eurico Gaspar Dutra toma posse e em setembro é adotada uma nova Constituição Federal de cunho liberal e democrático, que marca o fim do Estado Novo, dando início ao período conhecido como Quarta República Brasileira (BRUM, 1997).

Na área habitacional ocorre a criação da Fundação Casa Popular (1946 – 1964) para o atendimento das necessidades de moradia para famílias de baixa renda, sendo que este modelo é mantido até a década de 1960 e, durante a sua vigência “[...] o acesso à casa própria era facilitado através do crédito imobiliário

oferecido pelas Caixas Econômicas e Institutos de Aposentadorias e Pensões ou pelos bancos privados e incorporadores imobiliários” (CHAFFUN, 1997, p. 26).

Diante das transformações ocorridas na década de 1950, tais como o esgotamento do modelo de substituição de importações<sup>10</sup> acompanhado de grande fluxo de capital estrangeiro e intensificação do processo de urbanização, a FCP não atendeu as necessidades de moradia, tendo uma produção pouco significativa de unidades (SILVA, 1989).

A atuação da FCP orientou-se, em toda a sua trajetória (1946-1964), por uma ação limitada, pulverizada, além de pautar-se pelo clientelismo na decisão de onde construir, e na seleção e classificação dos candidatos. Ao mesmo tempo que se apresentava tutora e paternal, mostrava-se autoritária na administração dos conjuntos, chegando a interferir no comportamento individual e social dos moradores, transformando-se em verdadeiro instrumento de controle social (AZEVEDO; ANDRADE apud SILVA, 1989, p.41).

Em 1955, Juscelino Kubitschek de Oliveira (JK) é eleito presidente da República, com o slogan “50 anos em 5” difundindo uma ideia de otimismo, que se propunha a acelerar o desenvolvimento do país em aspectos econômicos, sociais e culturais que levariam cinquenta anos, em apenas cinco anos de seu governo.

O crescimento da era JK pode ser definido como um modelo de desenvolvimento cuja centralidade está voltada para um crescimento econômico acelerado, em ritmo superior aos padrões históricos racionais, a fim de diminuir a distância de nível de industrialização e renda em relação aos países considerados desenvolvidos (BRUM, 1997).

O papel do Estado nesse período consistia em atuar como instrumento deliberado e efetivo do desenvolvimento econômico, utilizando recursos adicionais, extraídos internamente ou no exterior, estimulando a entrada no país de investimentos estrangeiros de risco e atraindo empresas multinacionais (BRUM, 1997).

Para isso, o governo JK tinha um programa estruturado, ou seja, um plano de metas, que definia trinta metas prioritárias para investimento, distribuídas em cinco grandes áreas: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação, além disso, também foi incluída como meta a construção de Brasília. A partir do

---

<sup>10</sup> O processo de substituição de importações se dá em três fases: a) produção de bens de consumo imediatos ou não duráveis; b) produção bens de consumo duráveis e c) bens de capital e de insumos básicos (BRUM, 1997).

plano de metas, pretendia fazer o país crescer “50 anos em 5”, com investimentos em infraestrutura. Este governo foi marcado pelo crescimento econômico, o que afetou as políticas sociais, sendo que “talvez um dos domínios da política social mais relegados a segundo plano tenha sido a habitação popular” (VIEIRA apud SILVA, 1989 p.43).

Os programas de políticas sociais previstos no Plano de Metas, embora apontem uma ruptura com o compromisso único com os trabalhadores urbanos, tiveram sua abrangência limitada e cerceada pelo objetivo primeiro do governo, a sua meta econômica (COUTO, 2010, p.110).

De 1961 a 1964, com os governos de Jânio Quadros e João Goulart, o país presencia uma tentativa de retorno ao nacionalismo desenvolvimentista e de intensificação da política populista.

Jânio assume o governo vendo se alastrar, nos grandes centros urbanos, um processo crescente de favelização, de cortiços e habitações precárias, distantes e sem acesso a serviços básicos de água, luz, esgoto, coleta de lixo, saúde, educação etc., fruto do processo precário da autoconstrução, tudo isso agravado com o registro dos maiores índices de urbanização (SILVA, 1989, p.44).

Diante dessa realidade, são apresentadas como medidas na área habitacional, o Plano de Assistência Habitacional a fim de revigorar a FCP e a possibilidade de criação do Instituto Brasileiro de Habitação, porém com a renúncia de Jânio Quadros, em 25 de agosto de 1961, o país entra num momento de impasse político, por seu substituto João Goulart, ser identificado como líder democrático ligado aos trabalhadores. A posse de João Goulart ocorreu apenas em 07 de setembro de 1961, com o estabelecimento do regime parlamentarista que diminuía seus poderes (SILVA, 1989).

O governo de João Goulart se caracteriza pela efervescência dos movimentos populares, na cidade e no campo, através dos quais se intensifica uma campanha de opinião pública em favor das reformas de base e de uma política externa independente (SILVA, 1989, p.45).

No período de 1961 a 1964, a nação brasileira percebeu-se cada vez mais envolvida numa crise global – de difícil superação, onde diferentes forças econômicas e sociopolíticas disputavam a hegemonia nacional, em clima de desconfiança e agitação ideológica (BRUM,1997).

Com isso, em 1964, é instaurado o regime ditatorial no país, marcando um período de cerceamento de direitos e forte repressão, que perdurou até 15 de março de 1985. Uma das medidas desse governo foi a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) através da Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964, integrado ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

O BNH manteve-se até agosto de 1986, baseado em um conjunto de características que deixaram marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante de política habitacional nos anos que se seguiram, tendo como principais elementos: a criação de um sistema de financiamento que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Embora estes princípios tenham surgido, embrionariamente, no Estado Novo, a ação do BNH foi paradigmática para o modelo *central-desenvolvimentista*. Centralizando praticamente todos os recursos disponíveis para o investimento em habitação e grande parte dos destinados ao saneamento urbano, o BNH difundiu um tipo de intervenção que foi adotado em quase todas as cidades caracterizando-se pela gestão centralizada, ausência da participação comunitária, ênfase na produção de casas prontas por empreiteiras, localização periférica e projetos medíocres (BONDUKI, 1998, p.319).

Em 1973 é criado o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), implantado o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB); o Programa de Financiamento da Construção, Aquisição ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM) e o Programa Nacional de Autoconstrução:

Do ponto de vista do atendimento à população de baixa renda, algumas iniciativas foram desenhadas pelo próprio BNH, para responder à questão do acesso à terra e a moradia. Em 1973, foi instituído o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), que implementou programas como o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB); Programa de Financiamento da Construção, Aquisição ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM); Projeto João de Barro – Programa Nacional de Autoconstrução; Programa de Erradicação da Subhabitação (PROMORAR), cujo público-alvo eram famílias com rendimentos de até cinco salários mínimos mensais (PAZ; TABOADA, 2010, p. 26).

No final de 1979, foi instituído o Programa de Erradicação da Subhabitação (PROMORAR), com o objetivo de erradicar as subhabitações<sup>11</sup>, priorizar as

---

<sup>11</sup> Habitações privadas de condições mínimas de serviços, conforto e salubridade (SILVA, 1989).

situações socialmente críticas na programação dos governos estaduais, a recuperação de assentamentos sujeitos a inundações, utilizando sistemas de aterro para a permanência das populações beneficiadas nas áreas.

O PROMORAR acabou por frustrar as expectativas programadas, na medida em que pretendia solucionar a demanda habitacional da “população de zero a três salários mínimos, vendendo uma mercadoria – a casa – sem que para tal essa população dispusesse de condições financeiras suficientes e estáveis para assumir um compromisso de 30 anos” (SILVA, 1989, p.77).

Devido a uma série de problemas apresentados desde a sua criação e das tentativas mal sucedidas de suas ações, em agosto de 1986, durante o Governo Sarney, o BNH<sup>12</sup> foi extinto e as suas funções transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF), órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, enquanto a área de habitação permaneceu vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), responsável pela integração das políticas habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente.

A partir de 1986, as capitais dos estados recuperam o direito de eleger diretamente seus prefeitos. Em 1988, entra em vigor a Nova Constituição Federal e se inicia um processo de descentralização das políticas públicas, dando maior autonomia aos Estados e Municípios, o que reflete na organização da política de habitação.

Considerada como a “Constituição Cidadã”, por prever os mecanismos de participação e controle social, no que concerne ao direito à moradia, a Constituição estabelece em seus artigos 182 e 183, diretrizes que objetivam ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade:

---

<sup>12</sup> A extinção do BNH se deu devido a uma série de críticas feitas ao modelo, a primeira e central quanto a sua atuação, foi a incapacidade em atender à população de mais baixa renda, principal objetivo que justificou a sua criação. Outro ponto importante era o modelo institucional adotado, com forte grau de centralização e uniformização das soluções no território nacional. A desarticulação entre as ações dos órgãos responsáveis pela construção das casas populares e os encarregados dos serviços urbanos também era apontada como ponto crítico, bem como a construção de grandes conjuntos como forma de baratear o custo das moradias, geralmente feitos em locais distantes e sem infraestrutura. Por fim, destaca-se o modelo financeiro que se revelou inadequado em uma economia com processo inflacionário. A crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH criaram um hiato em relação à política habitacional no País, com a desarticulação progressiva da instância federal, a fragmentação institucional, a perda de capacidade decisória e a redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL; CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Apesar da Constituição ampliar direitos à moradia, ela tal qual foi concebida, traz em si uma noção de moradia ainda muito ligada ao sentido de propriedade, leia-se propriedade privada. Esta afirmação se evidencia no fato de que, na promulgação da Constituição de 1988, o direito à moradia, não constou como um direito social e somente após doze anos foi reconhecido como tal, por meio da emenda nº 26, de 2000 (LIMA, 2008, p. 40).

Esse aspecto aponta para uma face perversa do capitalismo, a da moradia como mercadoria, sendo utilizada como produto de especulação imobiliária para gerar lucro aos detentores do capital, enquanto há famílias residindo em áreas de risco, em situações precárias, sem acesso ao direito à moradia.

A partir de 1989, durante o Governo de Fernando Collor de Mello (1989 a 1992), primeiro Presidente eleito pelo voto direto após a Ditadura, tem início uma série de medidas econômicas sob orientações do “Consenso de Washington”<sup>13</sup>. Em relação à área habitacional, o período foi marcado pela extinção do Ministério de Desenvolvimento Urbano, passando a responsabilidade da política habitacional para o Ministério do Bem-Estar Social. Em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), continuam sendo implantadas as medidas econômicas segundo as orientações do Consenso de Washington, destacando-se a estabilização da moeda, a desregulamentação e flexibilização dos direitos garantidos na Constituição de 1988 e as privatizações, elementos inerentes à mundialização (globalização) comandada pelo grande capital (NETTO, 1999).

---

<sup>13</sup> Fórmula resultante de uma reunião realizada em Washington em 1989, com a participação de representantes do governo norte-americano, representantes das organizações financeiras internacionais (FMI, Banco Mundial, BID etc.) e representantes de vários países considerados “emergentes”, dentre os quais estava o Brasil (MARICATO, 2008).

Durante esse período as políticas públicas foram afetadas de modo geral, destacando-se a suspensão de investimentos públicos em setores estratégicos como energia e saneamento, interferindo no financiamento habitacional, por meio da resolução 2.668 do Banco Central, de 1998, que passou a dificultar a tomada de empréstimo, esses fatos mostram a exagerada subordinação do governo brasileiro ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e sua interferência na gestão das cidades (MARICATO, 2008).

Em 1995, foi extinto o Ministério do Bem-Estar Social e criada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), vindo a se transformar em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), posteriormente, no ano de 1999.

Em 2001, é aprovada a Lei 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, após treze anos de tramitação no Congresso, que institui as diretrizes e os instrumentos de cumprimento e pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Em 2003, durante o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, é criado o Ministério das Cidades, como o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano, que contempla investimentos em áreas como habitação, saneamento, programas urbanos, transporte e mobilidade.

Com isso, ampliam-se os investimentos na política habitacional e novos programas são lançados, principalmente em habitação de interesse social, essas transformações serão abordadas no subitem 2.4.

### 2.3 OS RUMOS DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS 2000

A partir de 2000, são identificadas diversas medidas e investimentos na área habitacional, principalmente durante a vigência dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) e Dilma Rousseff (2011 até a atualidade), cujos marcos legais constam no Quadro 3:

**Quadro 3: Marcos Legais históricos da política habitacional a partir do ano 2000**

<b>Ano</b>	<b>Marcos legais da política habitacional – a partir da década de 2000</b>
<b>2000</b>	Reconhecimento da habitação como direito social na Constituição Federal.
<b>2001</b>	Aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01).
<b>2003</b>	Criação do Ministério das Cidades (Lei nº 10.683/03).
<b>2004</b>	Política Nacional de Habitação (PNH). Medidas no marco regulatório do Mercado Imobiliário: Patrimônio de Afetação e Valor Incontroverso (Lei nº 10.931/04); Benefícios fiscais em títulos representativos de créditos imobiliários (Lei nº 11.033/04). Resoluções do CMN de direcionamento (SBPE): obrigatoriedade de aplicação em habitação dos recursos da poupança. Resolução nº. 460 CCFGTS.
<b>2005</b>	Criação do Sistema Nacional de habitação de Interesse Social (SNHIS) e Fundo Nacional de habitação de Interesse Social (FNHIS) - (Lei nº 11.124/05). Regime Tributário Especial para o Patrimônio de Afetação Benefícios fiscais sobre o Ganho de Capital (Lei nº. 11.196/05).
<b>2007</b>	Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).
<b>2008</b>	Plano Nacional de Habitação (PLANHAB). Assistência Técnica gratuita para famílias de baixa renda (Lei nº11.888/08).
<b>2009</b>	Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV (Lei nº 11.977/09). Instrução Normativa de Nr. 8/2009 – Orienta o Trabalho Social em projetos habitacionais
<b>2010</b>	PAC 2 – Programa Minha Casa Minha Vida (MP nº 514/10).
<b>2014</b>	Portaria 21/2014 – Aprova o Manual do Trabalho Social em Projetos Habitacionais que utilizam recursos do Ministério das Cidades.

Fonte: BRASIL, Ministério das Cidades, 2014, adaptado pela autora.

Em 2003, durante a vigência do governo Lula da Silva, destaca-se a criação do Ministério das Cidades, órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela Política Setorial de Habitação, com objetivo de retomar a agenda de uma política urbana, integrando os setores de habitação, saneamento ambiental e transporte em um mesmo órgão.

Conforme o Manual de Instruções Projetos Prioritários de Investimentos (PPI), Urbanização de Assentamentos Precários (UAP), período 2010/2011, cabe ao

Ministério das Cidades, na qualidade de gestor a responsabilidade por gerir, acompanhar, avaliar a execução e os resultados das ações; estabelecer as diretrizes gerais e procedimentos operacionais para a implantação das ações; consignar recursos no Orçamento Geral da União (OGU) para execução das ações; realizar o processo de análise e seleção das propostas apresentadas pelos proponentes mediante a celebração dos Termos de Compromisso e descentralizar os créditos orçamentários e financeiros à Caixa Econômica Federal.

Sob essa direção, em 2005 é sancionada a Lei Federal 11.124/05 que concebe a Política Nacional de Habitação (PNH) que possibilita a criação do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), com o objetivo de integrar a atuação dos três níveis governamentais, descentralizados, visando garantir linhas de financiamento, estabelecendo critérios e parâmetros técnicos de orientação para as intervenções habitacionais (PAZ; TABOADA, 2010).

Em 22 de janeiro de 2007, pelo Decreto nº 6.025, são lançados o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e o seu Comitê Gestor (CGPAC), que tem como atribuição a definição das medidas integrantes do PAC. O Programa tem como objetivo promover o crescimento econômico, através de obras de infraestrutura em áreas como habitação, saneamento, transportes, energia e recursos hídricos, entre outros.

O Comitê Gestor do Programa de Aceleração de Crescimento (CGPAC) é composto por três órgãos: o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que o coordena; o Ministério da Fazenda e a Casa Civil da Presidência da República. O Programa tem como objetivo promover o crescimento econômico, através de obras de infraestrutura em áreas como habitação, saneamento, transportes, energia e recursos hídricos, entre outros. São Programas inseridos no PAC:

- Projetos Prioritários de Investimentos (PPI) – Intervenções em favelas;
- Pró-Moradia;
- Projetos Multisetoriais Integrados (PMI);
- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) – Urbanização, regularização e integração de Assentamentos Precários.

De acordo com a Orientação Operacional Número 12 de 2009, os programas citados acima devem obrigatoriamente desenvolver ações de regularização fundiária

juntamente com a execução de obras habitacionais de infraestrutura, esta etapa deve estar prevista no cronograma de obras e serviços, para que, ao final da intervenção, as unidades habitacionais ou lotes produzidos possam constituir direito real sobre o imóvel em favor das famílias contempladas pelo projeto.

Em 2009 o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), regulamentado pela Lei 11.977 de 07 de julho de 2009 e, em 29 de março de 2010, durante o governo de Dilma Rousseff, foi lançado o PAC 2, que corresponde à segunda fase do Programa (2011-2014), ratificando seu objetivo de superação dos gargalos de infraestrutura no Brasil.

A partir da criação do PAC, verifica-se na área habitacional, “uma redução sistemática do indicador do déficit habitacional<sup>14</sup>, que passou de 5,59 milhões de domicílios em 2007 para 5,24 milhões de domicílios em 2012. Esta redução ocorreu ao mesmo tempo em que houve incremento do número total de domicílios” (IPEA, 2013, p.4).

Segundo os componentes do déficit<sup>15</sup>, verificou-se que o único a apresentar elevação no período foi o ônus excessivo (ou excedente) com aluguel, que passou de 1,756 milhão de domicílios em 2007 para 2,293 milhões em 2012 (IPEA 2013).

De acordo com a Tabela e Gráfico a seguir, a maior redução do déficit habitacional no período 2007-2012 refere-se ao componente habitações precárias, seguida da coabitação familiar. O último componente – adensamento excessivo em domicílios locados - teve em 2012 uma leve redução se comparado com o valor obtido em 2007, mas se mantém estável no período (IPEA, 2013).

---

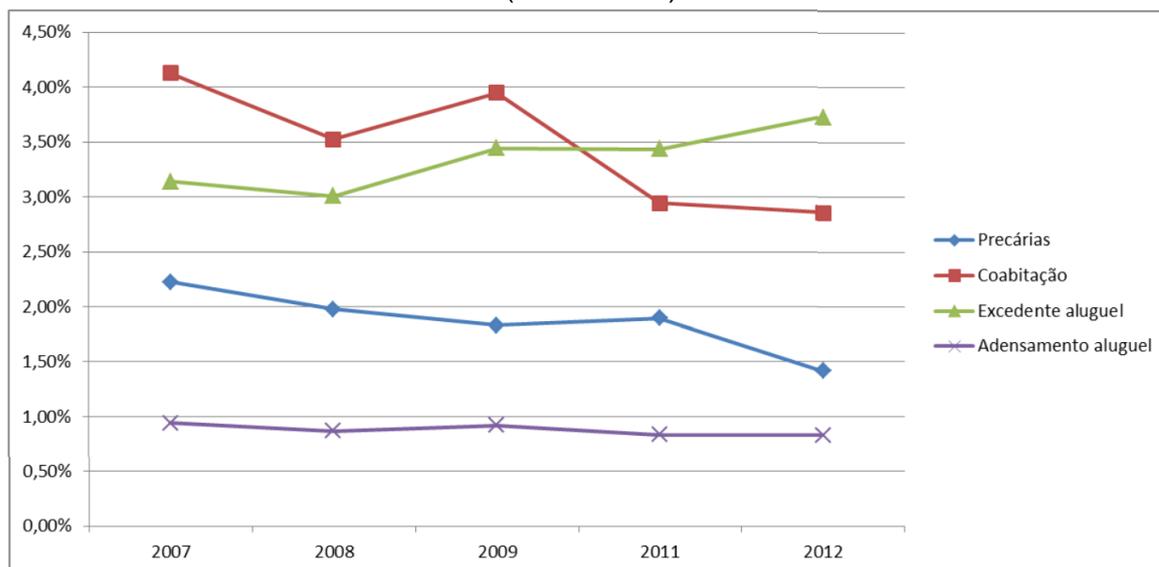
<sup>14</sup> Dentre os indicadores utilizados na política habitacional, o déficit habitacional é aquele que informa à sociedade e aos gestores públicos sobre a necessidade de reposição do estoque de moradias existentes (que são incapazes de atender dignamente aos moradores, em razão de sua precariedade ou do desgaste trazido pelo uso ao longo do tempo), bem como sobre a necessidade de incrementar o estoque de moradias, especialmente para atender famílias que estão em situação de coabitação forçada, isto é, compartilhando uma unidade habitacional sem que isto seja seu desejo. O objetivo do Indicador do déficit habitacional é, portanto, orientar os agentes públicos responsáveis pela política habitacional na construção de diversos programas que sejam capazes de suprir essas necessidades nas esferas de governo dos municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União (IPEA, 2013, p.2).

<sup>15</sup> Os componentes do déficit habitacional estão identificados no quadro 4, constante no anexo C deste estudo.

**Tabela 1:** Déficit habitacional geral e por componentes 2007-2012

	2007	2008	2009	2011	2012
<b>Número de domicílios</b>	55.918.038	57.703.161	58.684.603	61.470.054	62.996.532
<b>Déficit habitacional</b>	5.593.191	5.191.565	5.703.003	5.409.210	5.244.525
<b>Precárias</b>	1.244.028	1.139.729	1.074.637	1.163.631	870.563
Rústico	1.135.644	1.039.445	1.005.875	1.034.725	785.887
Improvísados	108.384	100.284	68.762	128.906	84.676
<b>Coabitação</b>	2.307.379	2.032.334	2.315.701	1.808.314	1.757.160
Cômodos	214.476	190.213	224.120	237.914	178.433
Conviventes com intenção de mudar	2.094.410	1.842.670	2.094.953	1.571.581	1.579.263
<b>Excedente aluguel</b>	1.756.369	1.735.474	2.020.899	2.110.409	2.293.517
<b>Adensamento aluguel</b>	526.900	500.925	539.582	512.925	510.197
<i>Estimativas relativas</i>					
<b>Déficit habitacional</b>	10,00%	9,00%	9,72%	8,80%	8,53%
<b>Precárias</b>	2,22%	1,98%	1,83%	1,89%	1,42%
<b>Coabitação</b>	4,13%	3,52%	3,95%	2,94%	2,86%
<b>Excedente aluguel</b>	3,14%	3,01%	3,44%	3,43%	3,73%
<b>Adensamento aluguel</b>	0,94%	0,87%	0,92%	0,83%	0,83%

Fonte: IPEA, Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro (PNAD 2007-2012), 2013.

**Gráfico 2:** Evolução da estrutura dos componentes do déficit habitacional no Brasil (2007-2012)

Fonte: IPEA, Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro (PNAD 2007-2012), nov. 2013.

Além disso, a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) foi possível identificar que o déficit brasileiro, considerando a sua queda geral, apresentou comportamentos distintos no que se refere aos estratos de renda das famílias, conforme apresentado na Tabela 2.

**Tabela 2:** Composição do déficit por faixa de renda 2007-2012

	2007	2008	2009	2011	2012
Sem declaração de renda	1,7%	1,7%	1,9%	3,0%	2,4%
Até 3 salários-mínimos (s.m.)	70,7%	70,2%	71,2%	73,0%	73,6%
Entre 3 e 5 s.m.	13,1%	14,0%	13,5%	11,7%	11,6%
Entre 5 e 10 s.m.	10,4%	10,3%	9,6%	9,1%	9,4%
Acima de 10 s.m.	4,1%	3,9%	3,8%	3,2%	2,9%

Fonte: IPEA, Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro (PNAD 2007-2012), nov. 2013.

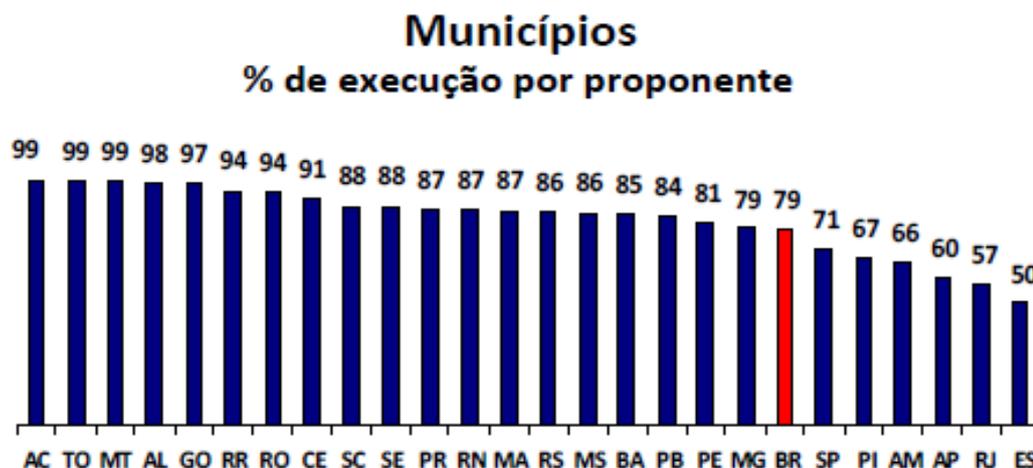
De acordo com a Tabela 2, verifica-se que em 2012, aproximadamente 73,6% do déficit era composto por famílias em domicílios com renda de até três salários mínimos, um aumento de 2,9%, em comparação aos valores destacados em 2007. Em relação às demais faixas, verificou-se redução, tanto o estrato com renda domiciliar entre três e cinco salários mínimos, quanto os estratos de renda domiciliar entre cinco e dez salários mínimos e o de renda domiciliar acima de dez salários mínimos apresentaram redução. Desta forma, verifica-se que o déficit continua sendo majoritariamente dos domicílios que estão no estrato de renda mais baixo, o que demanda a produção de moradias voltadas para atender essa população, ou seja, investimentos em habitação de interesse social (IPEA, 2013).

No Rio Grande do Sul, também se identificou a produção de moradias no âmbito do PAC. Foram selecionadas diversas propostas de intervenção na área habitacional, cuja previsão de investimentos no Estado era de R\$ 1,49 bilhão no período de 2007 a 2010 (BRASIL, Ministério do Planejamento, 2014).

Dentre os municípios, São Leopoldo foi um dos contemplados com recursos para execução de intervenções habitacionais, o que incluiu o Projeto Habitacional de regularização e reassentamento de famílias às margens da sub-bacia do Arroio Kruse.

O Gráfico a seguir aponta para a seleção de propostas de Urbanização de Assentamentos Precários no período de 2007 a 2008, para municípios com menos de 150 mil habitantes (que é o caso de São Leopoldo), no Rio Grande do Sul.

**Gráfico 3:** Urbanização de Assentamentos Precários - seleção 2007/2008 - municípios com menos de 150 mil habitantes - OGU



Fonte: BRASIL, Ministério do Planejamento, 10º Balanço PAC 2 – março/junho, 2014 p.165.

A partir do Gráfico 3, verifica-se que há uma série de investimentos na política habitacional, sendo que durante o período de 2007 a 2008 foram contratados 1.847 empreendimentos em 26 estados e 1.387 municípios, o investimento corresponde a R\$1,6 bilhão, sendo que destes 99% de obras iniciadas e 79% estão em execução no Brasil, no Rio Grande do Sul 86% das obras estão em execução.

Essa realidade aponta para a necessidade de investimentos na política urbana para enfrentamento das desigualdades sociais e garantia de moradia digna, principalmente para as famílias que vivem em assentamentos precários e sofrem com a perda ou ausência de direitos e com a escassez de serviços coletivos, como trabalho e proteção social.

No Brasil contemporâneo, as fraturas sociais, políticas e espaciais tecidas ao longo da formação social expressam-se nas favelas, no mercado informal de trabalho e, sobretudo, na ausência de perspectiva de futuro para os seus moradores. Em uma conjuntura marcada pelo recuo do Estado no enfrentamento das questões sociais, alternativas de uso do espaço urbano vêm sendo construídas pelos sujeitos sociais, individual ou coletivamente (PELEGRINO, 2005, p.83).

Nesse sentido, é possível identificar que os rumos da política habitacional apontam para a necessidade de investimentos em habitação para redução do déficit habitacional, mas também para a necessidade de articulação da política de habitação com as demais políticas, tais como saneamento, Programas Urbanos, Transporte e Mobilidade, a fim de executar ações articuladas que venham a intervir na cidade como um todo.

A necessidade de articulação esteve presente nos debates da 5ª Conferência Nacional das Cidades e nas suas etapas municipais e estaduais, tendo como tema “Quem muda a cidade somos nós: reforma urbana já”, no Texto aprovado na plenária da 5ª Conferência Nacional das Cidades, constou a necessidade de reverter a forma como as cidades brasileiras vêm sendo produzidas historicamente, sem um ordenamento que pudesse assegurar qualidade de vida para os cidadãos e sustentabilidade para o crescimento futuro com bem estar e felicidade para todos (CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES, 2013).

A reversão desse quadro exige a coordenação das ações governamentais de forma a assumir a política urbana como uma política estratégica para o país, universalizar o acesso às políticas urbanas, considerando características étnicas, de gênero e etnia e superar a cultura de fragmentação da gestão, que separa a política de habitação da política de saneamento ambiental, da política de mobilidade, gerando desperdício de recursos, a ineficiência e a reprodução das desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras, desperdício de recursos e ineficiência (CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES, 2013).

As quatro Conferências das Cidades realizadas anteriormente, tiveram em sua pauta o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), como um instrumento para promover a reversão desse quadro e pensar a cidade integrada e não de forma fragmentada, articulando as políticas de habitação, saneamento, mobilidade, lazer, trabalho, saúde, educação, regularização fundiária com meio ambiente, cultura, segurança e esporte (CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES, 2013).

Nesse sentido, os rumos da política habitacional referem-se à efetivação do SNDU, como um instrumento para pensar a cidade de forma integrada, ou seja, ao mesmo tempo que se realiza uma intervenção habitacional, também considerar a questão da mobilidade e do transporte para a população, o acesso à Escolas públicas, unidades básicas de saúde, a melhoria das condições sanitárias, o acesso a lazer, dentre outros aspectos, que podem contribuir para as famílias participantes dos projetos habitacionais, mas também para as famílias que residem no entorno.

As conferências representam espaços de participação da sociedade civil na construção da política habitacional e na luta pela moradia, esse protagonismo das classes subalternas na luta por direitos sociais, especialmente na área habitacional tem visibilidade em diversos períodos históricos, portanto, cabe destacar no subitem

a seguir, a importância dos movimentos sociais na luta por moradia e nos debates em torno da questão urbana.

## 2.4 MOVIMENTOS SOCIAIS E LUTA PELA MORADIA

Considerando os aspectos abordados anteriormente, verifica-se que a trajetória da política habitacional no Brasil foi marcada por tentativas que se mostraram incapazes de suprir as necessidades de moradia em diferentes períodos históricos. Nesse cenário de desigualdade, o urbano se configura como um espaço de interesses contraditórios, por um lado, os interesses das classes subalternas na luta pelo acesso à moradia e à cidade, por outro, os interesses que consideram a moradia como uma mercadoria e a cidade, como um território para poucos, ou seja, aqueles com maior poder econômico.

Diante dessas contradições, cabe situar a importância dos movimentos sociais no Brasil em diferentes períodos históricos, e refletir sobre a sua atual conjuntura, destacando que um movimento social se caracteriza pela capacidade de um conjunto de agentes das classes dominadas se diferenciar dos papéis e funções por meio dos quais a classe (ou fração de classe) dominante garante a sua subordinação e dependência (das classes dominadas) com relação ao sistema socioeconômico em vigor (LOJKINE, 1981).

Nesse sentido, destaca-se o protagonismo dos movimentos sociais no período pré-ditatorial, momento marcado pela organização de vários grupos da sociedade em torno da luta pelas “reformas de base”, nas áreas agrária, urbana e tributária, contando com a participação do proletariado urbano e rural, estudantes e intelectuais (WANDERLEY, 1993).

Esse cenário de efervescência política e fortalecimento dos setores populares é interrompido pelo golpe militar em 1º de abril de 1964, que marcou o início da Ditadura Militar no país, que perdurou por um período de aproximadamente vinte anos, mantendo o controle sobre as classes subalternas utilizando formas de repressão, práticas de tortura e cerceamento de direitos políticos.

Em meados do ano de 1983 iniciou-se o movimento pelas eleições diretas para presidente, que canalizou a insatisfação popular em comícios e passeatas com a participação de milhões de brasileiros, sendo que “representação, liberdade e participação têm sido a tônica das reivindicações democráticas que ampliaram a

questão da cidadania, fazendo-a passar do plano político institucional ao de sociedade como um todo”(CHAUI, 1994, p. 62).

Em relação à questão urbana, destaca-se em 1988 o protagonismo do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) que lutava pela necessidade de se reconhecer e legalizar a cidade real, que alcançou diversos setores da sociedade resultando em uma proposta de reformulação da legislação. A Emenda Popular da Reforma Urbana foi encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988 e suas propostas procuravam viabilizar novos instrumentos urbanísticos de controle do uso do solo, para que fosse possível, entre outros objetivos, possibilitar o acesso à terra, democratizando o solo urbano.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que previa mecanismos de participação e controle social, ampliaram-se os espaços de participação da sociedade civil através de conselhos e conferências em todos os níveis de governo. Dentro da esfera pública e dos marcos legais da Constituição de 1988, destacam-se como formas de participação da sociedade civil na política habitacional o Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES), que tem por finalidade formular, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e metropolitano, ao desenvolvimento regional, com participação social e integração das políticas de planejamento, ordenamento territorial e gestão do solo urbano, de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano; e as Conferências Nacionais das Cidades: que se realizam a cada dois anos, desde o ano de 2003, nos níveis municipal, estadual e nacional e tem como prioridade o debate sobre a Política de Desenvolvimento Urbano.

Porém, esse processo de participação da sociedade civil e controle social através dos mecanismos constantes na Constituição de 1988, tais como os conselhos e as conferências, modificaram o perfil dos movimentos sociais, principalmente a partir dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, pois os movimentos sociais foram para o Estado e perderam o caráter oposicionista que tinham, pois existe uma visão da formação de uma nova maioria e, dentro desta, que surgiu a partir de 2002, estão os movimentos sociais (SINGER, 2010).

Nessa direção, as organizações populares vivem dias difíceis, devido ao seu envolvimento com o Estado burocrático e patrimonialista do país e no processo de redemocratização, aparecem muito mais engolidos pela lógica do Estado do que na

tentativa de mudanças, pois é característica dos governos de Lula e Dilma manter a tutela da sociedade civil, sem espaço para o real controle social (RICCI, 2010).

Todavia, a postura de cumplicidade dos movimentos sociais com a lógica do Estado, dá sinais de mudanças, podendo citar como exemplos, as manifestações de rua de junho de 2013, “o Movimento do Passe Livre (MPL) deu visibilidade à camada social do jovem proletariado” e as manifestações em torno de temas como o direito à cidade e à saúde pública de qualidade, que ocorreram em período recente, durante a realização da Copa no Mundo no Brasil, no ano de 2014 (ALVES, 2014, p.195).

Comprometido com as inúmeras manifestações que sobressaíram no cenário brasileiro exigindo melhorias, principalmente na área da saúde e educação o Conselho Nacional de Serviço Social (CFESS) manifestou-se através do lançamento de uma campanha em defesa do direito à cidade. A Campanha do dia do (a) assistente social 2014, celebrado em 15 de maio, teve como slogan: “Na copa, comemorar o quê? Queremos saúde e transporte públicos de qualidade! Queremos moradia digna!”, compreendendo que o direito à cidade, abrange não apenas o direito à moradia, mas um conjunto de direitos humanos, incluindo saúde, educação, segurança, transporte, lazer, dentre outros (CFESS, 2014, s/p).

Além dessas manifestações, na atualidade, destacam-se os movimentos sociais voltados para a questão urbana, pelo direito à cidade e luta por moradia, principalmente nas grandes cidades, como São Paulo e Rio de Janeiro, citando como exemplos de movimentos organizados, tais como a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, o Movimento Nacional de Luta Pela Moradia (MNLN) e a Frente de Luta por Moradia (FLM).

Tendo como exemplos as estratégias do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), esses movimentos criaram estruturas de articulação, táticas e estratégias de pressão, que incluem ocupações de prédios e espaços públicos e privados que não estão em utilização, numa tentativa de contrapor a especulação imobiliária e defender a função social da propriedade.

É fato que os movimentos sociais têm importante papel na luta por uma sociedade livre, justa e igualitária, atuando em diferentes espaços, no âmbito institucional ou de forma autônoma e, na atualidade, demonstram o seu caráter oposicionista às formas excludentes como as cidades brasileiras estão organizadas.

Palco das recentes transformações econômicas trazidas pela globalização da economia que têm levado à precarização dos níveis de vida, as cidades no Brasil evidenciam as novas configurações da questão urbana, expressa não somente no déficit de moradias e no aumento dos sem-tetos, mas também nos altos índices de criminalidade, na disseminação do tráfico de drogas e na violência decorrente da exclusão econômica, social, cultural e espacial (GOMES; PELEGRINO, 2005, p. 19).

Considerando a questão urbana e o processo de exclusão das classes subalternas que não conseguem ter acesso ao direito à cidade e despertam o caráter oposicionista dos movimentos sociais organizados em torno dessa temática verifica-se que há muito para avançar em termos de política habitacional no país.

Dessa forma, pensar nos rumos da política habitacional, também requer pensar em Trabalho Social, visto que é um componente obrigatório e de extrema importância nas intervenções habitacionais, sendo necessário não apenas pensar a cidade como um todo, mas também estabelecer condições para que ela seja acessível a todos.

Com isso, percebe-se que o trabalho social pode influenciar na forma como as famílias fazem uso do território habitado, como se sentem pertencidas ou apresentam resistência à intervenção, e principalmente, como a partir do acesso ao direito à moradia, podem alcançar condições para desenvolver seu protagonismo e representação política.

Considerando que a intervenção habitacional causa transformações na realidade das famílias, no capítulo a seguir, será realizada uma retrospectiva histórica do trabalho social em habitação, a partir do Desenvolvimento de Comunidade (DC) até a Portaria 21 de 22 de janeiro de 2014.

### 3. TRABALHO SOCIAL EM PROJETOS HABITACIONAIS: DO DESENVOLVIMENTO DE COMUNIDADE À PORTARIA 21/2014

Conforme destacado anteriormente, com o Golpe Militar, no ano de 1964, iniciou-se o período ditatorial no país, e a política habitacional passou a ser operacionalizada pelo BNH com ênfase no Desenvolvimento de Comunidade (DC), com influência da ideologia desenvolvimentista modernizadora, nos marcos das estratégias expansionistas do capitalismo, sob hegemonia do imperialismo econômico dos Estados Unidos (ABREU, 2002).

O DC já vinha sendo utilizado nas décadas de 1940 e 1950, mas é a partir de 1964 que assume novas perspectivas, devido à desmobilização dos trabalhadores, intelectuais e estudantes e à fragilidade da burguesia nacional durante o período ditatorial, a liderança do cenário político nacional é assumida pela burguesia associada ao capital internacional, aos tecnocratas e aos militares (SOUZA, 1987).

As propostas de DC têm suas raízes nos anos 20, considerando as iniciativas inglesas e norte-americanas, assinaladas por Castro (1984). Tais iniciativas objetivam, respectivamente, frear os movimentos emancipatórios nos domínios coloniais e neutralizar as condições próprias do capitalismo monopolista, expressas na agudização e aprofundamento das desigualdades sociais, que impõem **medidas controladoras e integradoras das forças sociais em suas expressões internas e externas**, mas, fundamentalmente, para a manutenção e combinação de tais desigualdades no sentido de favorecimento dos interesses imperialistas (CASTRO apud ABREU, 2002 p.107, grifo nosso).

O DC, em sua origem, enquanto modalidade interventiva, articula o elemento ideológico e o técnico-metodológico, com o intuito de introjetar a cultura dominante no mundo das economias dependentes na América-Latina, eliminando o foco do comunismo (ABREU, 2002).

Nesse processo participacionista no interior das relações comunitárias o DC é instrumento que utiliza a “ajuda mútua” do Estado e dos trabalhadores nos programas de governos como possibilidade de promoção social.

Com isso, a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) buscam profissionais especializados para desempenhar funções pedagógicas e intelectuais com o viés da participação comunitária, dentre os quais se destacam aqueles das áreas procedentes das ciências sociais, como

sociologia, antropologia, psicologia e serviço social, estes últimos ocupando-se do “social” no interior das equipes profissionais (ABREU, 2002).

A proposta filosófica e metodológica de DC incorporada ao Serviço Social implicou o redimensionamento do processo de “ajuda” psicossocial individualizada para a esfera das relações comunitárias, com ênfase na participação popular como elemento de “integração” e de “promoção social”. Tal proposta constitui-se vinculada à chamada perspectiva desenvolvimentista modernizadora, que marca as estratégias de expansão da hegemonia norte-americana no referido continente, nos anos 50 e 60, alterando, sobremaneira, o perfil pedagógico da prática do assistente social no continente, com a inclusão de novos elementos que o reafirmam e o enriquecem. Essas alterações redimensionam a participação para além de uma atitude inerente ao processo de “ajuda”, ressitua-a como esfera programática da prática profissional, conformando um perfil pedagógico diferenciado, que reproduz no interior da prática do assistente social o que entendo por uma “pedagogia da participação” [...] (ABREU, 2002, p.85).

Apesar de prever a participação da comunidade como forma de promoção social, o que se via no DC era a “utilização de desenvolvimento de comunidade como instrumento otimizador dos recursos governamentais, através da utilização gratuita da força de trabalho das comunidades locais”. Isso ocorria sob o pretexto de solucionar os problemas das populações caracterizadas, na época, com a expressão “carentes” (WANDERLEY, 1993, p. 34).

Em relação aos profissionais de Serviço Social, o DC veio a ser contestado posteriormente no período de reconceituação<sup>16</sup> (1965-1975), quando os assistentes sociais além de refletir sobre a sua atuação profissional, também encontram nele alternativas de ação junto às classes subalternas.

Cabe ao profissional do DC o desencadeamento de um processo pedagógico que implique o descobrimento da realidade, o desmascaramento ideológico dos discursos, das propostas e das muitas práticas que, longe da participação, induzem a população a maior subserviência e aceitação de sua condição de explorada. O profissional, no entanto, também está mergulhado em todo esse contexto e, por conseguinte, a sua ação requer, antes de tudo, a descoberta de si próprio como cidadão, como profissional e como força social que representa e que se coloca ou não com disposição de aliança com as camadas populares (SOUZA, 1987, p.52).

---

16 O período da Ditadura Militar foi de grande significação para o Serviço Social, pois foi neste momento histórico que iniciou o Movimento de Renovação, que deu início ao processo de Reconceituação, quando os assistentes sociais de vanguarda começam a indagar-se sobre o papel do Serviço Social, é este movimento que permite uma espécie de grande união profissional que abre a via a uma renovação do Serviço Social a partir de 1965 (NETTO, 2006).

No processo metodológico do DC a comunidade é percebida como a realidade imediata a ser trabalhada e o desenvolvimento é o objeto a ser alcançado pela transformação dessa realidade, sendo necessário um conjunto de processos de descobrimento da realidade comunitária e dos meios de enfrentamento para que se transforme essa realidade (SOUZA, 1987).

Os processos pedagógicos e diretrizes da ação do DC estão organizados a partir dos seguintes aspectos: a) definir e redefinir coletivamente os objetivos que se espera alcançar, a partir da realidade concreta da população; b) identificar coletivamente o eixo central da prática do processo pedagógico a fim de articular os conteúdos das práticas e as reflexões dos grupos da comunidade; c) definir e avaliar continuamente a qualidade das relações que se estabelecem entre os profissionais e a comunidade, garantindo a cooperação entre ambos e d) estimular a articulação e a autonomia da organização comunitária (SOUZA, 1987).

O Quadro 4 representa os aspectos operacionais das ações metodológicas do DC, desenvolvido através das contribuições de Souza (1987).

**Quadro 4:** Operações metodológicas do DC

<b>Operações metodológicas do DC</b>	<b>Aspectos operacionais</b>
1. Identificação dos interesses e preocupações da população.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- conviver com a população para ter a oportunidade de conhecê-la e ser conhecido nela;</li> <li>- identificar indivíduos e grupos que poderão se tornar pontos iniciais de apoio para as ações reflexivas necessárias;</li> <li>- realizar contatos formais e informais e estabelecer um relacionamento mais próximo com a comunidade;</li> <li>- identificar como vivem as pessoas da comunidade, quais são suas condições materiais e de existência.</li> <li>- num momento exploratório, trabalhar os seguintes elementos:               <ul style="list-style-type: none"> <li><b>a) Aspectos físicos da área</b> (localização, meios de vinculação com outras áreas, características físicas, população);</li> </ul> </li> </ul>

	<p><b>b) Aspectos históricos da comunidade;</b></p> <p><b>c) Equipamentos sociais e funcionamento</b> (recursos de infraestrutura e serviços sociais de educação, saúde, transporte, segurança, etc.);</p> <p><b>d) Aspectos econômicos</b> (condições de vida, de trabalho);</p> <p><b>e) Aspectos políticos</b> (grupos formais e informais, relações de poder existentes nos grupos, na comunidade);</p> <p><b>f) Aspecto culturais</b> (expressão cultural, visão de mundo, interesses da comunidade);</p> <p><b>g) Aspectos pedagógicos das ações desenvolvidas</b> (representatividade dos indivíduos e grupos, pontos de contato e apoio, questões exploradas ou reflexões mais frequentes com a população);</p> <p><b>h) Conclusões</b> (interesses da população, visão de mundo sobre essas questões, atitudes para seu enfrentamento e bloqueios internos e externos a serem enfrentados).</p>
<p>2. Análise dos interesses e preocupações e de suas condições de enfrentamento</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. identificar os indivíduos ou grupos que passam a ser ponto de encontro, confronto, apoio para desencadear o processo de reflexão;</li> <li>2. apreender os elementos comuns que podem ser trabalhados coletivamente;</li> <li>3. apreender os reais interesses apresentados e analisá-los em suas relações e inter-relações, causalidades e contradições;</li> <li>3. analisar os interesses e preocupações em relação à capacidade de enfrentamento da população e aos recursos internos e externos que podem ser captados ou mobilizados;</li> <li>4. analisar a organização da população e das políticas sociais oferecidas pelo Estado e recursos oferecidos pela sociedade civil (Igrejas, Comissões de Direitos Humanos, dentre outras organizações).</li> </ol>

<p>3. Organização da população e planejamento das ações.</p>	<p>Na elaboração de uma proposta ou projeto, devem estar claros os seguintes itens:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. identificação do projeto;</li> <li>2. apresentação;</li> <li>3. diagnóstico ou problemas identificados;</li> <li>4. justificativa;</li> <li>5. objetivos;</li> <li>6. sistemática de operacionalização da ação;</li> <li>7. recursos necessários;</li> <li>8. responsável pelo projeto;</li> <li>9. tempo previsto para realização;</li> <li>10. cronograma de trabalho.</li> </ol>
<p>4. Desenvolvimento, avaliação e ampliação das condições de organização e ação.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apoio efetivo aos grupos de trabalho e intercâmbio intergrupar;</li> <li>2. estabelecimento de rede de comunicação que mantenha a comunidade continuamente informada;</li> <li>3. estabelecimento de critérios de controle e avaliação;</li> </ol> <p>Redefinição de novas alternativas de ação.</p>

Fonte: SOUZA (1987), sistematização da autora.

A partir do quadro 4, percebe-se que os aspectos operacionais e metodológicos do DC, estão presentes na forma como o trabalho social em habitação é desenvolvido atualmente, pois nas intervenções habitacionais parte-se do conhecimento da realidade de uma comunidade presente em um determinado território, planeja-se a intervenção, elabora-se proposta ou projeto de trabalho social, para posterior desenvolvimento e execução das ações previstas em um cronograma e, por fim, se avalia os resultados da ação.

Apesar das semelhanças do trabalho social com os aspectos operacionais e metodológicos do DC, cabe destacar que a perspectiva de controle ideológico e integração das forças sociais originária do DC, passa a ser questionada ainda no período ditatorial, inclusive pelos próprios assistentes sociais, no período da reconceituação do Serviço Social.

O chamado “Desenvolvimento de Comunidade” (DC), estratégia de agências internacionais adotada pelos governos nacionais, foi um campo de formação e trabalho de inúmeros profissionais. Originalmente com base conservadora, o DC foi um espaço para os primeiros questionamentos políticos e para a afirmação de compromissos políticos e para a afirmação de compromissos profissionais vinculados aos interesses da população (PAZ; TABOADA, 2010, p.50-51).

Os primeiros questionamentos políticos no DC ocorreram quando a política habitacional ainda estava sendo operacionalizada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), intensificando-se no período de abertura política do país. Nesse contexto, os profissionais inseridos nos programas habitacionais, como por exemplo, o Programa João de Barro (1982), que previa o financiamento de terreno e cesta de material para construção de unidades habitacionais em regime de mutirão em cidades de pequeno porte, passaram a identificar a aproximação e interação com a comunidade como uma possibilidade para afirmação de compromissos políticos e profissionais (BONDUKI, 1998).

A partir de 1975 e na década de 80, o trabalho social em habitação é exigido nos programas habitacionais das companhias de habitação e nos programas de cooperativas habitacionais, nesse período passou a orientar os mutuários para o protagonismo social, promovendo o seu reconhecimento como cidadãos de direitos, sob influência da luta por redemocratização do país (PAZ; TABOADA, 2010).

A atuação das equipes técnicas envolvidas nos projetos habitacionais passou a ter como eixo central o apoio às reivindicações e à organização popular, opondo-se ao modelo de remoção onde as famílias eram deslocadas para áreas muito distantes, voltando seu foco também, para a preocupação com o meio ambiente e com a sustentabilidade das famílias, iniciando uma discussão de programas de geração de trabalho e renda e de educação ambiental. Nesse sentido, pode-se perceber o rompimento da lógica do trabalho social com a concepção originária do DC, passando a ser entendido sob uma perspectiva voltada ao apoio às reivindicações das famílias.

Na década de 1990, o trabalho social foi utilizado para o acompanhamento aos trabalhadores junto aos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPS) criados em 1966, que atuavam em todas as regiões do país. O acompanhamento era realizado tanto para a constituição da Cooperativa Habitacional, quanto para a contratação e execução das obras dos conjuntos habitacionais até mudança para a nova unidade habitacional.

Em 2003, o trabalho social passou a ser exigido em todos os programas em que o Ministério das Cidades concede recursos a fundo perdido e naqueles obtidos através de empréstimos a Estados e Municípios, sendo que dentre as suas orientações sobressai o respeito às conquistas dos movimentos sociais de moradia, como o direito das famílias em permanecerem na área ocupada, minimizando o número de famílias a serem removidas, a necessária infraestrutura urbana e a participação das mesmas durante a execução do empreendimento.

Em 2009, passou a ser orientado pela Instrução Normativa de Nº. 8 de 26 de março de 2009 que regulamentou o trabalho social executado em intervenções de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários das Ações e Programas geridos pelo Ministério das Cidades.

Seus anexos I e II estabelecem a definição do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), o objetivo, as diretrizes, orientações gerais, as fases de execução, conteúdos para o seu desenvolvimento, o roteiro técnico para formulação de projetos e o monitoramento e avaliação da implantação do projeto social e avaliação de pós-ocupação. Atualmente, segue as orientações do Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades aprovado pela Portaria 21 de 22 de janeiro de 2014.

Com suas origens no DC, passou por transformações, principalmente no período de redemocratização do país, quando as suas ações foram redimensionadas para atender aos interesses das famílias numa perspectiva de organização comunitária, educação sanitária e ambiental e de geração de trabalho e renda.

Essas alterações também estão presentes nas legislações mais recentes que regulamentam o trabalho social, tais como a Instrução Normativa de nº 8 de 2009 e a Portaria 21 de 2014, cujo comparativo das ações consta no quadro 5.

**Quadro 5:** Comparativo do trabalho social segundo a IN 8/2009 e a Portaria 21/2014

	<b>Anexo II IN Nº 8/2009 - Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários</b>	<b>Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades – aprovado pela Portaria 21/ 2014.</b>
<b>Trabalho Social</b>	Conjunto de ações que visam promover a autonomia, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento.	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.
<b>Objetivo Geral</b>	Viabilizar o exercício da participação cidadã e promover a melhoria de qualidade de vida das famílias beneficiadas pelo projeto, mediante trabalho educativo que favoreça a organização da população, a educação sanitária e ambiental, a gestão comunitária e condominial e o desenvolvimento de ações que, de acordo com as necessidades das famílias, facilitem seu acesso ao trabalho e a melhoria da renda familiar.	Promover a participação social, a melhoria das condições de vida, a efetivação dos direitos sociais dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção.
<b>Eixos</b>	1. Mobilização e organização comunitária – MOC; 2. Educação Sanitária e ambiental – ESA; 3. Geração de Trabalho e Renda – GTR.	1. Mobilização, organização e fortalecimento social; 2. Acompanhamento e gestão social da intervenção; 3. Educação ambiental e patrimonial; 4. Desenvolvimento Socioeconômico.

Fonte: elaborado pela autora a partir da IN nº8 de 2009 e da Portaria 21 de 2014.

A partir do quadro 5 verifica-se que a necessidade de partir do conhecimento da realidade da comunidade para realizar a intervenção, está presente na regulamentação do trabalho social mais recente, bem como corresponde a um dos aspectos operacionais das operações metodológicas do DC, que previa um momento exploratório para conhecer a realidade da comunidade de um determinado território em relação aos aspectos físicos da área, culturais, econômicos, históricos da população, dentre outros.

De acordo com a Portaria 21 de 2014 é necessário partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território e da população em suas diversas dimensões: social, produtiva, ambiental e político institucional para elaborar o trabalho social e o conjunto de estratégias, processos e ações que o compõe.

Outra característica que remete aos aspectos operacionais do DC é a forma como se pretende trabalhar as demandas coletivas da comunidade, com foco na participação, porém a concepção de controle e de manutenção dos interesses imperialistas, com a adesão da comunidade, que havia no DC em suas origens, foi reatualizada e apresenta-se na forma de inclusão subordinada das famílias, apesar de constar nas atuais normativas, que o trabalho social tem ênfase na qualidade de vida com objetivo de ampliar o acesso a direitos sociais, e promover o protagonismo e a autonomia das famílias.

Considerando que o trabalho social envolve ações socioeducativas, que intervém na realidade das famílias participantes de projetos habitacionais, na dimensão social, ambiental, cultural e ideológica, ao realizar a intervenção, a atuação da equipe técnica pode servir tanto para reforçar a relação de dominação, bem como atuar numa perspectiva emancipatória, em prol dos interesses das classes subalternas.

Isso decorre devido à intervenção dos profissionais ser permeada por contradições, pois atuando como trabalhadores assalariados precisam atender as demandas institucionais, que muitas vezes se chocam com o projeto profissional e com os interesses das classes subalternas. Além disso, a forma como o trabalho social é concebido na atualidade não representa um caráter emancipatório, pelo contrário, mudaram as disposições originárias do DC, mas permanece a intenção de inclusão subordinada da população participante do projeto habitacional.

Embora as regulamentações mais recentes do trabalho social o apresentam como um conjunto de ações e/ou estratégias, processos e ações, que visam

promover autonomia e protagonismo e/ou participação e inserção social das famílias, elas estão voltadas para favorecer a sustentabilidade do empreendimento, ou a sustentabilidade dos bens, equipamento e serviços implantados. A necessidade de sustentabilidade está presente tanto a IN nº 8 de 2009, que se refere à sustentabilidade do empreendimento, quanto a Portaria 21 de 2014, que orienta para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados.

Nesse sentido, as próprias regulamentações demonstram que o sentido do trabalho social é contraditório, ao mesmo tempo em que o consideram como o conjunto das estratégias, ações voltadas para a autonomia e protagonismo das famílias, para a participação e inclusão social, apresentam essa participação necessária para favorecer a sustentabilidade do empreendimento, dos bens, equipamentos e serviços implantados.

Dessa forma, é possível questionar se o protagonismo e autonomia que constam nas regulamentações referem-se à manutenção e sustentabilidade do empreendimento ou podem ir além, numa perspectiva de controle social da intervenção habitacional e luta pelo direito à cidade.

Considerando o conceito de trabalho social apresentado na parte introdutória deste 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 (RAICHELIS; OLIVEIRA; PAZ apud PAZ; TABOADA, 2010, p.70).

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” (IN nº 8 de 2009) ou “participação social” (Portaria 21 de 2014), 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.

Para atingir os objetivos, as ações devem contemplar os eixos do trabalho social, que segundo a IN nº 8 de 2009 correspondem a: a) Mobilização e organização comunitária – MOC, b) Educação sanitária e ambiental – ESA e c)

Geração de trabalho e renda – GTR. Já na Portaria 21 de 2014 referem-se a: a) Mobilização, organização e fortalecimento social; b) Acompanhamento e gestão social da intervenção; c) Educação ambiental e patrimonial; e d) Desenvolvimento Socioeconômico.

Verifica-se uma alteração nos conteúdos e nos eixos do trabalho social conforme concebido na Portaria 21 de 2014 em comparação com a IN nº 8 de 2009, destacando-se que, primeiramente estava organizado a partir de três eixos, voltados para temas como trabalho e renda, educação ambiental e organização e mobilização comunitária e posteriormente em 2014, as ações voltaram-se para temas como o fortalecimento social, a educação ambiental e patrimonial, o desenvolvimento socioeconômico e foi inserido um quarto eixo que refere-se ao acompanhamento e gestão social da intervenção.

Esse acompanhamento ou gestão social da intervenção não pode ser compreendido como controle social dos programas de moradia ou como uma possibilidade para promover a participação das famílias em todas as etapas da intervenção habitacional, pois na forma como está concebido na Portaria 21 de 2014 remete à necessidade de envolvimento das famílias para resolver questões relacionadas às obras, tais como problemas construtivos e de manutenção referentes ao Empreendimento.

Dessa forma, chama-se atenção para a percepção do trabalho social como uma possibilidade de desenvolvimento da autonomia e protagonismo das famílias ou como uma forma de inclusão subordinada, cuja participação limita-se a um discurso presente nas regulamentações, mas que não se efetiva na operacionalização das ações.

A fim de compreender o trabalho social como um espaço de atuação permeado por contradições, no subcapítulo a seguir realiza-se uma retrospectiva histórica do processo de urbanização e da política habitacional em São Leopoldo, a fim de introduzir o debate sobre os projetos habitacionais desenvolvidos no município, em especial sobre o Projeto de regularização fundiária e reassentamento de famílias às margens da sub-bacia do Arroio Kruse e posteriormente, discorrer sobre o trabalho social desenvolvido nesse espaço.

### 3.1 EVOLUÇÃO URBANA E A POLÍTICA HABITACIONAL EM SÃO LEOPOLDO

Neste subcapítulo apresenta-se um breve histórico da política habitacional no município de São Leopoldo – RS, identificando os projetos habitacionais executados e também aqueles que estão sendo desenvolvidos atualmente, bem como o histórico do processo de urbanização e da ocupação do território do município. Para isso recorreu-se ao Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS (2012) e às contribuições de Borges (2011).

O município de São Leopoldo está localizado na região metropolitana de Porto Alegre (RMPA), faz parte do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) do Vale do Rio dos Sinos, pois se localiza na bacia hidrográfica do Rio dos Sinos. A origem do município está relacionada à chegada dos imigrantes alemães no Estado do Rio Grande do Sul, enviados pela Coroa Portuguesa em 1824 para povoar a região. Na época já havia no local um pequeno vilarejo de açorianos, mas a chegada de 39 famílias alemãs em 29 de julho de 1824, à desativada Feitoria do Linho Cânhamo (estabelecimento agrícola do governo de produção de cordas) é dada como a data de instalação da Colônia Alemã de São Leopoldo (PLHIS, 2012).

A Colônia Alemã de São Leopoldo se estendia por mais de mil km<sup>2</sup>, abrangendo na direção sul-norte, de Esteio até leste-oeste, de Taquara (hoje) até o Porto de Guimarães, no rio do Caí (hoje, São Sebastião do Caí). Incluía os atuais Municípios de: Novo Hamburgo; Esteio; Campo Bom; Sapiranga; Dois Irmãos; Ivoti; Santa Maria do Herval; Sapucaia do Sul; Lindolfo Collor; Presidente Lucena; Estância Velha; Morro Reuter; Nova Hartz (parte); Nova Petrópolis; Picada Café (parte) (PLHIS, 2012, p.21).

Com a instalação dos colonos, a agricultura foi se diversificando para atender o mercado local e a exportação e outros imigrantes passaram a ocupar os vales do Rio dos Sinos, Cadeia e Caí. Em abril de 1846, 22 anos após sua fundação, a Colônia Alemã foi elevada à categoria de Vila e emancipada de Porto Alegre, em 1845 sua população era de 5.393 habitantes.

O desenvolvimento da Vila de São Leopoldo, entre os anos de 1850 a 1900, ocorreu com a produção e manufatura da produção agrícola e caracterizou-se pela expansão e consolidação do comércio através da comercialização dos excedentes entre os imigrantes alemães da capital e da colônia. [...] Neste período a navegação fluvial era o principal meio de transporte, tanto de passageiros quanto para o escoamento de produção, e teve grande importância no processo de implantação e desenvolvimento econômico e social da região. Com a chegada da estrada de ferro, em 1874, ligando a cidade à Porto Alegre e facilitando o escoamento dos produtos para a capital, o transporte fluvial quase desapareceu (PLHIS, 2012, p.23).

Devido ao seu desenvolvimento econômico, São Leopoldo foi elevada à categoria de cidade através da promulgação da lei número 563, de 12 de abril de 1864. Nesse período a Cidade de São Leopoldo já era considerada importante celeiro agrícola e construía as bases para uma futura produção industrial. Assim, São Leopoldo se desenvolve social e economicamente, juntamente com os demais municípios limítrofes da capital, o que acarreta também uma mobilidade populacional na região que se expande na direção do trabalho, atraindo também populações advindas do interior do Estado, estimulando a proliferação de loteamentos que, de Porto Alegre, se estenderam até Canoas, São Leopoldo e Novo Hamburgo (PLHIS, 2012).

Já no período de 1955 a 1965 o crescimento no sentido do eixo leste da RMPA passa a ser superior ao do eixo norte. Este crescimento tem como fator determinante os preços reduzidos dos terrenos. Intensificam-se os parcelamentos nos municípios de Gravataí e Viamão nas zonas mais próximas de Porto Alegre que vieram posteriormente a constituir os municípios de Cachoeirinha e Alvorada, cidades dormitório de uma população trabalhadora e dependente de preços acessíveis para o acesso à moradia (PLHIS, 2012, p.24).

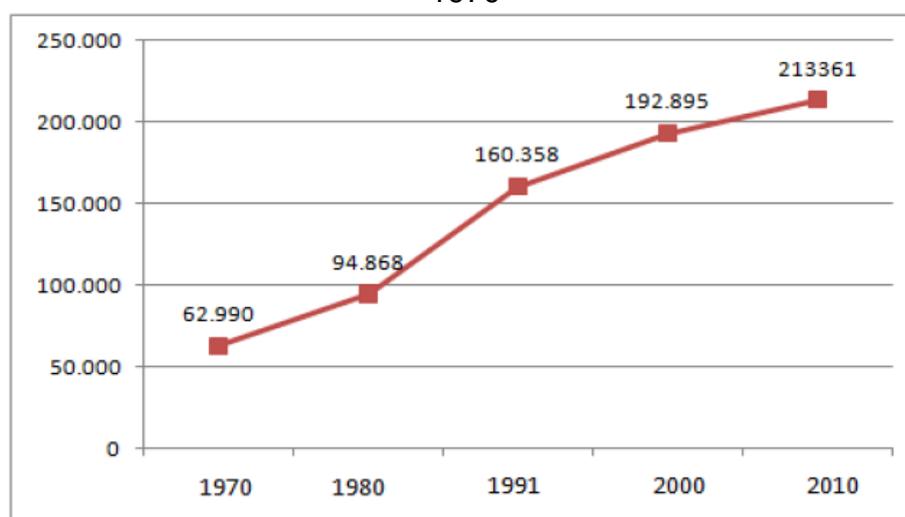
A partir da década de 1970 e meados de 1980, durante a vigência do BNH, a expansão populacional intensificou-se com a construção e venda de conjuntos habitacionais. Entre 1976 e 1982 foram construídas 37.000 unidades na RMPA, nos municípios de Porto Alegre, Gravataí, Guaíba e Alvorada. São Leopoldo tem dois grandes núcleos produzidos nesse período – o Cohab Feitoria e o Cohab Duque (PLHIS, 2012).

A Tabela 3 e o Gráfico 4 representam o processo de expansão urbana ocorrido no município de São Leopoldo desde sua formação e a intensa urbanização ocorrida a partir de 1970.

**Tabela 3:** Evolução Urbana de São Leopoldo

	População residente (Pessoas)					População residente (Percentual)				
	1970	1980	1991	2000	2010	1970	1980	1991	2000	2010
Total	64.433	98.588	167.907	193.547	214.087	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Urbana	62.990	94.868	160.358	192.895	213.238	97,76	96,23	95,50	99,66	99,60
Rural	1.443	3.720	7.549	652	849	2,24	3,77	4,50	0,34	0,40

Fonte: IBGE apud PLHIS, 2012, p.25

**Gráfico 4:** Evolução da população urbana de São Leopoldo a partir da década de 1970

Fonte: IBGE apud PLHIS, 2012, p.26

A partir dos anos 1970 a cidade de São Leopoldo passou a ter seu desenvolvimento associado ao setor calçadista e metal-mecânico e pela evolução da malha viária de ligação entre diversas cidades, como ferrovias, rodovias e em 1985 com o trem metropolitano, inicialmente ligando Porto Alegre a Sapucaia do Sul, ampliando-se até São Leopoldo a partir de 1999 (BORGES, 2011).

Nos anos 1990 o setor coureiro calçadista enfrentou dificuldades, em virtude da abertura da economia, da redução do apoio governamental, com as políticas neoliberais, a emergência de concorrentes poderosos como a China, e também pela busca de locais com custo de produção mais baixo, ou seja, o movimento em direção à região Nordeste do país. [...] Esta situação foi agravada por volta de 1994 e 1995 com o início da política cambial de equiparação do dólar, o que produziu uma apreciação do valor da nossa moeda frente ao dólar e, como consequência, perda da capacidade de competição nos mercados internacionais (BORGES, 2011, p. 66).

Atualmente São Leopoldo possui um diversificado parque industrial globalizado, além de um setor comercial e de serviços e de um polo de informática junto à Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) (BORGES, 2011).

Como as demais cidades brasileiras que cresceram marcadas por desigualdades territoriais, com espaços sem infraestrutura, saneamento e demais serviços públicos, São Leopoldo não é exceção, o que representa um conjunto de desafios para a política habitacional, no sentido de solucionar as demandas habitacionais acumuladas e também visando o atendimento das futuras demandas por moradia.

Nesse sentido, a política habitacional foi estruturada no município para atendimento às demandas habitacionais e diversos projetos habitacionais estão sendo desenvolvidos para atender essa necessidade e também para preservação ambiental, visto que o município possui parte do seu território representada por áreas úmidas (banhados) e por nove sub-bacias, o que exige projetos que contemplem a recuperação ambiental de áreas próximas a arroios, como o Arroio Kruse e conseqüentemente a remoção das famílias que habitam suas margens.

### 3.2 INTERVENÇÕES HABITACIONAIS EM SÃO LEOPOLDO

Conforme explicitado anteriormente, São Leopoldo tem parte do território representada por áreas úmidas e por nove sub-bacias, compostas pelos arroios Peão, Sem Nome, Kruse, João Corrêa, Gauchinho, Cerquinha, Manteiga, Bopp e Portão, e devido a essas características, as áreas são protegidas por legislações específicas, que impedem a sua ocupação e o uso direto de seus recursos.

Em decorrência de questões econômicas e sociais e de fatores como o êxodo rural, o desemprego, as desigualdades sociais, diversas famílias das camadas sociais menos favorecidas, vivem hoje em assentamentos precários às margens de arroios no Município. O Arroio Kruse é uma dessas áreas e por isso faz parte do Programa Municipal de Regularização Fundiária Sustentável, no âmbito do PAC, que prevê regularização fundiária e reassentamento de famílias, além da recuperação ambiental da área, com recursos do Governo Federal e Municipal.

Além do Projeto de regularização fundiária e reassentamento de famílias às margens da Sub-bacia do Arroio Kruse, há outros projetos habitacionais sendo desenvolvidos no município, o que foi possível em função da organização da política

habitacional e do quadro institucional responsável pelo planejamento e operacionalização das ações de produção de moradias no âmbito municipal. A fim de aprofundar a temática da política habitacional em São Leopoldo, parte-se da década de 1990, quando foi constituído o Serviço Municipal de Habitação, como uma autarquia, pela Lei Municipal 3.643 de 26 de dezembro de 1990, alterada pela Lei Municipal 3.932 de 20 de janeiro de 1994 para Secretaria Municipal de Habitação (BORGES, 2012).

Com objetivo de promover avanços na política habitacional no município destaca-se a lei municipal 4.717 de 27 de dezembro de 1999 que instituiu o Conselho Municipal de Habitação (CMH) e o Fundo Municipal de Habitação (FMH) (BORGES, 2012).

A partir de 1998 até 2000 foram realizados diversos investimentos em habitação apresentados no Quadro 6:

**Quadro 6:** Programas habitacionais em São Leopoldo (1998 a 2000)

<b>Programas</b>	<b>Ações</b>	<b>Unidades/famílias beneficiadas</b>
Apoio às cooperativas habitacionais	Com objetivo de promover a autogestão do processo de regularização de assentamentos em áreas particulares, formação e capacitação de cooperativas para assumir o processo de negociação com os proprietários e coordenar as medidas de reurbanização e regularização.	
Programa Morar legal	Com objetivo de regularizar assentamentos em áreas públicas que não envolvem situações de risco e/ou conflito de uso.	Atuação em 8 assentamentos, sendo: Parque São Borja, Vila Brás, Vila Aeroclubes, Vila União, Vila São Cristóvão, Vila Antenor Stumpf, Loteamento do Vale e Vila São Jorge, totalizando 2.300 famílias.
Programa de Arrendamento Residencial	Programa da CEF, executado em parceria com municípios e setor privado. Este consiste no financiamento para a aquisição de moradias vi arrendamento, destinadas à população na faixa de renda entre 04 e 06	Três empreendimentos, sendo: Condomínio Residencial Cidade Jardim, bairro Vicentina, com 114 unidades habitacionais; Condomínio Residencial Minuano, bairro Feitoria, com 135 unidades habitacionais; e

	salários mínimos.	Condomínio Residencial do Vale, bairro Vicentina, com 98 unidades.
Produção habitacional	Produção de unidades habitacionais com apoio de órgãos públicos estaduais e federais.	Implantação do Loteamento Progresso com 629 unidades habitacionais, sendo 100 unidades financiadas pela Empresa do Trem Metropolitano (TRENSURB) e as demais financiadas pelo OGU.
Ações de regularização fundiária	Investimentos por outras Secretarias municipais (Secretaria Municipal de Obras e Serviço de água e esgoto) para implantação de infraestrutura nos assentamentos irregulares.	
Programa de Reassentamento	Objetivo de reassentar famílias em área de risco, faixas de domínio de alta tensão, sistema viário e áreas de preservação ambiental.	Implantação de Loteamento Tancredo Neves, área de propriedade do município com capacidade para reassentamento de 2000 famílias. Reassentamento das áreas Avenida Imperatriz Dona Leopoldina com previsão de remoção de 135 famílias sendo que foram assentadas 32 famílias e 113 seriam atendidas por meio do Programa de Subsídio Habitacional, todas no Loteamento Tancredo Neves. Também reassentamento de 66 famílias da Avenida Atalábio de Resende para o Loteamento Tancredo Neves

Fonte: COHRE, 2006 apud BORGES, 2012.

A partir dos anos 2000, destacam-se os projetos de parceria público-privada, principalmente no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), conforme apresentado no quadro 7:

**Quadro 7: Produção pública de habitação de interesse social**

<b>SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE SÃO LEOPOLDO 2005-2010</b>				
<b>Discriminação / Projeto - Habitação de Interesse Social (HIS)</b>				
	<b>Programa Habitacional/Comunidade</b>	<b>Região</b>	<b>Nº UH Meta</b>	<b>Nº UH Concluídas</b>
<b>PSH</b>	Lot. Tancredo Neves	N2	111	111
	Lot. Tancredo Neves	N2	33	33
	Lot. Tancredo Neves	N2	68	31
	<b>Total PSH</b>			<b>212</b>
<b>PSH 680</b>	Antonio Leite	N2	30	30
	Brás I	NE	57	48
	Brás III	NE	100	79
	Brás III (fase 2)	NE	27	9
	Cerâmica Anita	OE	76	34
	Loteamento do Vale	LE	16	12
	Paim II	OE	49	11
	Steigleder	NE	30	29
	Tancredo Neves I	N2	14	7
	Unidades Isoladas		19	11
	<b>Total PSH 680</b>			<b>418</b>
<b>RES. 460</b>	Brás I	NE	54	35
	<b>Total 460</b>		<b>54</b>	<b>35</b>
<b>PAC</b>	PAC - Arroio Kruse	LE	454	133
	PAC - Arroio Cerquinha	N2	217	0
	PAC - Arroio da Manteiga	N2	866	0
	PAC - Metrô : Lot. Pe. Orestes	NE	540	90
	PAC - Metrô: Brás III	NE	99	99
	<b>Total PAC</b>			<b>1.636</b>
<b>FNHIS</b>	Cooparroio	N1	3	0
	Tancredo Neves - Fase II	N2	26	0
	<b>Total FNHIS</b>			<b>29</b>
<b>TOTAL</b>			<b>2.349</b>	<b>802</b>

Fonte: SEMHAB, julho de 2010 apud BORGES, 2011.

Em 2005, houve alteração na estrutura administrativa da Prefeitura Municipal, momento em que foi criada a Secretaria Municipal de Habitação pela Lei municipal 5.567 de 24 de janeiro de 2005 e em 2006 destaca-se a elaboração do Plano Diretor da Cidade.

Em 2007 foram criados o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS) e o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e em 2008, ocorreu a criação da Diretoria de Projetos Especiais, vinculada à Secretaria

Municipal de Planejamento, que posteriormente se tornou a Secretaria Municipal de Projetos Especiais (SEMPE), com o objetivo de desenvolver e gerenciar os projetos habitacionais no âmbito do PAC, envolvendo ações de remoção e reassentamento, além de regularização fundiária e recuperação ambiental, incluindo os Projetos “PAC – Arroio Kruse” e o “PAC – Arroio Manteiga e Cerquinha”.

Conforme explicitado anteriormente, a partir de 2010, foi possível participar da execução do trabalho social em ambos os projetos, a partir da inserção na SEMPE, como campo de estágio em Serviço Social, oportunizando o aprendizado por meio de experiências teórico-práticas, cujo Projeto de regularização fundiária e reassentamento de famílias às margens da sub-bacia do Arroio Kruse, tornou-se também campo empírico de pesquisa, servindo de base para estudos no período de graduação.

### 3.3 O PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E REASSENTAMENTO DE FAMÍLIAS ÀS MARGENS DA SUB-BACIA DO ARROIO KRUSE

O Projeto de regularização fundiária e reassentamento de famílias às margens da sub-bacia do Arroio Kruse objetiva beneficiar 1.378 famílias, sendo que destas 774 (setecentas e setenta e quatro) famílias seriam beneficiadas com a regularização fundiária, 150 (cento e cinquenta) famílias com casas novas e 454 (quatrocentos e cinquenta e quatro) famílias reassentadas em outras áreas do Município.

Para o reassentamento foram definidas quatro áreas, uma destas refere-se ao Loteamento Novo Horizonte, cujo trabalho social ainda está sendo desenvolvido pela equipe técnica. As famílias participantes do projeto são oriundas do Loteamento São Cristóvão, Buraco da Fumaça, Vila Born, Santo André e Beco do Deco e as áreas de reassentamento ficaram definidas conforme tabela a seguir.

**Tabela 4:** Áreas de reassentamento das famílias do “PAC Kruse”

Área	Quantidade de famílias participantes	Local do reassentamento	Situação em Abril de 2014
I	77 famílias	Bairro Rio Branco	Em obras
II	126 famílias	Bairro Feitoria	Reassentadas
III	86 famílias	Bairro Feitoria	Em obras
IV	133 famílias	Bairro Feitoria	Reassentadas

Fonte: PTTS, 2007, sistematizado pela autora.

De acordo com o Projeto de Trabalho Social (2007) para a definição das áreas de reassentamento foram utilizados os seguintes critérios: 1) a proximidade máxima possível da gleba com a área de intervenção; 2) a existência de rede de infraestrutura, saneamento básico, transporte público e principais equipamentos públicos como escolas, praças e postos de saúde em seu entorno; 3) construção nas áreas II, III e IV de 01 Centro Comunitário de 147,98m<sup>2</sup>, 01 playground e 01 quadra de esportes.

Além do reassentamento, o projeto previa outras ações conforme apresentadas no quadro a seguir:

**Quadro 8:** Intervenção do projeto PAC Kruse

ÁREAS ATINGIDAS	Nº DE FAMÍLIAS	MODALIDADE
BECO DO DECO, BURACO DA FUMAÇA, VILA BORN, SANTO ANDRÉ E SÃO CRISTOVÃO.	454	Remoção e reassentamento das famílias; recuperação ambiental de alguns trechos das margens do arroio.
	774	Regularização fundiária sustentável dos lotes que se encontram entre os 15 m e os 30 m ou a mais das margens do arroio, de acordo com a resolução 369 do CONAMA.
	150	Regularização fundiária sustentável dos lotes que se encontram entre os 15 m e os 30 m às margens do arroio, de acordo com a resolução 369 do CONAMA, com construção de Unidade Habitacional no lote a ser regularizado.

Fonte: PTTS, 2007.

Como o Projeto faz parte do Programa de intervenções em favelas, cuja ação/modalidade é o apoio à urbanização de assentamentos precários, recebe recursos do Orçamento Geral da União – OGU, a fundo perdido, sendo que o repasse do Governo Federal ocorre através do Ministério das Cidades, tendo a Caixa Econômica Federal – CEF como gerenciadora do recurso financeiro, também previa a realização do trabalho social, na época, sob orientação da IN nº 8 de 2009.

De acordo com o PTS (2007), o trabalho social tem como objetivo geral desenvolver um conjunto de atividades de forma participativa, de caráter informativo, educativo e de promoção social, visando ao desenvolvimento comunitário, à gestão participativa e a sustentabilidade das famílias beneficiadas do Arroio Kruse. A sua execução teve início no ano de 2009, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Projetos Especiais. Em 2010, a ênfase do trabalho social estava voltada para o grupo de 133 famílias em processo de reassentamento no 1º Loteamento a ser construído, ou seja, o Loteamento Nova Vida. Posteriormente, em 2011 e 2012 com o andamento das obras do 2º Loteamento do Projeto, denominado de Novo Horizonte, as ações do trabalho social passaram a voltar-se para esta comunidade, ou seja, 125 famílias que seriam reassentadas.

No final do ano de 2012 ocorreu o reassentamento das 125 famílias no Loteamento Novo Horizonte, este também foi um período de eleições municipais e, com a mudança de governo, iniciou-se uma fase de adaptação e organização da nova gestão municipal. Com isso, houve uma descontinuidade do trabalho social com as famílias reassentadas no loteamento, que veio a ser retomado somente após a organização da equipe e a apropriação do projeto.

[...] eles foram retirados de um lugar que eles viviam a vinte, trinta, quarenta anos, colocados em outro e, tipo, deu, agora é aqui e pronto, eles não têm esse sentimento de que aquilo é deles tanto é que a questão de venda dos sobrados é enorme, é gigante. Tu vai visitar as famílias e não encontra quem seria o beneficiário [...] (Entrevista 7).

Por isso, ressalta-se a importância do trabalho social e do acompanhamento das famílias durante todas as etapas da intervenção habitacional, principalmente quando envolve reassentamento, pois esse processo provoca transformações não apenas no espaço físico, mas na realidade social na qual estão inseridas, pois muda o bairro, a comunidade do entorno, a vizinhança, a organização familiar e

comunitária, a rede de pertencimento, o acesso a serviços públicos e equipamentos sociais.

Essa descontinuidade do trabalho social representa a fragilidade com que o mesmo é executado, a dependência dos repasses financeiros pela CEF, enquanto o agente que controla os recursos oriundos do Governo Federal para execução das atividades e os entraves da própria administração pública, permeada por interesses contraditórios que refletem na forma como o trabalho social é executado e também na realidade das famílias que fazem parte desse contexto.

Além disso, a descontinuidade está relacionada à forma como as famílias se sentem em relação ao Loteamento e como fazem uso do espaço, ou seja, como elas se sentem pertencidas ao território onde moram.

#### 4. TRABALHO SOCIAL: CARÁTER EMANCIPATÓRIO E PARTICIPAÇÃO?

Conforme explicitado anteriormente pode-se afirmar que o trabalho social está presente no país desde quando a Política Nacional de Habitação e Saneamento (PNHS) foi definida no BNH, no período de 1968 a 1986 (PAZ; TABOADA, 2010).

O trabalho social em habitação deve ser compreendido no contexto da configuração da questão urbana, a partir da segunda metade do século XX, marcada pela desigualdade social e segregação socioespacial, decorrentes do modelo político e econômico adotado nos diferentes momentos históricos, mas que se agravou, consideravelmente, a partir do governo autoritário militar (1964 a 1984) (PAZ; TABOADA, 2010, p.45).

Nesse contexto, o trabalho social surge com uma base conservadora, que começa a ser questionada já no período do DC, quando os profissionais têm espaço para assumir compromissos políticos e também profissionais vinculados aos interesses da população, como é o caso do Serviço Social, que a partir de 1993 constrói um novo projeto ético-político profissional.

O Serviço Social é uma profissão de intervenção, inserida na divisão sociotécnica do trabalho coletivo, que se apoia em instrumental científico multidisciplinar das Ciências Humanas e Sociais e atua nas diversas expressões da “questão social”, nos diferentes espaços sociocupacionais, com o papel de planejar, gerenciar, administrar, executar e assessorar políticas e serviços sociais. A intervenção dos assistentes sociais orienta-se para os processos emancipatórios, por meio de ações de cunho socioeducativo e organizativo e de prestação de serviços (PAZ; TABOADA, 2010, p.51).

Considerando a historicidade do trabalho social em habitação como um espaço de atuação do Serviço Social, como uma profissão orientada para os processos emancipatórios, verificou-se a necessidade de pesquisar sobre a percepção da equipe técnica e dos gestores responsáveis pelo trabalho social desenvolvido com famílias reassentadas no Loteamento Novo Horizonte, em São Leopoldo.

A partir dos resultados da pesquisa foi possível identificar as unidades, subunidades de análise e os temas emergentes, conforme destacado na tabela a seguir.

**Tabela 5:** Unidade de análise 1- subunidade e tema emergente 1

UNIDADE DE ANÁLISE	SUBUNIDADE DE ANÁLISE	TEMA EMERGENTE
<b>1. Percepção dos gestores e técnicos sobre o caráter emancipatório das ações do trabalho social.</b>	Caráter emancipatório e participação	1. O caráter emancipatório está relacionado à participação das famílias em todas as etapas do projeto, inclusive na sua elaboração.

Fonte: elaborado pela autora

A unidade de análise 1, refere-se à **percepção dos gestores e técnicos sobre o caráter emancipatório das 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:

[...] Eu, no meu ver, o trabalho social, tinha que ter tido esse trabalho antes da pessoa ter se mudado, antes de ter tirado o pessoal da comunidade e ter passado pra outro lugar, porque eles vêm de anos morando ali naquele lugar e tu vem simplesmente e tira eles dali e coloca lá. Porque agora o trabalho é mais difícil com eles pra eles aceitar o porquê eles estão ali, porque que mudaram de local, de bairro, eu acho que o trabalho social devia ser antes da pessoa ser mudada, pra ele participar de todo o processo [...] (Entrevista 8).

Durante as entrevistas ressaltou-se a necessidade das famílias participarem na elaboração do projeto, recebendo os devidos esclarecimentos e se posicionando em relação à intervenção habitacional e da remoção.

[...] Eu entendo a equipe como um instrumento do Projeto. Para realizar essa ação junto às famílias como um recurso de emancipação, porém, nós encontramos muitas dificuldades porque as famílias em nenhum momento, ainda que elas estejam em área de risco, em nenhum momento, elas são consultadas se elas querem sair daquela área [...] (Entrevista 4)

Na medida em que a comunidade participa das decisões sobre o projeto, está decidindo sobre o rumo de suas próprias vidas, pois um projeto que envolve remoção e reassentamento representa uma mudança na realidade das mesmas que vai muito além da mudança de um espaço físico para outro, interferindo na própria organização comunitária, na relação de pertencimento das famílias com o espaço em que vivem, com os serviços públicos que costumam acessar, dentre outros aspectos.

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 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).

[...] então eu acho que a participação deles é uma possibilidade porque não é a gente que faz diferente, são eles que fazem diferente, então a participação deles é uma possibilidade de ir atrás de “tá” junto com a gente nos serviços porque a gente pega o ‘oficiozinho’ e vai lá bate na porta e diz olha só eu preciso dessa demanda e tal, se eles fazem isso é já é algo que se soma [...] independente do acompanhamento e do encaminhamento do trabalho social [...] ou que o trabalho social consiga despertar neles essa compreensão que se eles não forem, se eles não tencionarem, se eles não exercerem esse controle social fica mais difícil das coisas acontecerem nessa conjuntura de serviços que a gente tem, de estrutura que a gente tem hoje [...] (Entrevista 2).

Nesse sentido, ressalta-se que a participação das famílias nas ações do trabalho social compreende também um envolvimento com a equipe técnica, gestores e com representantes do poder público, seja através de grupos e comissões representativas ou pela participação de toda a comunidade em espaços representativos, tais como assembleias e reuniões.

Quando o profissional pensa a participação como fenômeno do usuário de sua prática e se exclui dessa realidade, contribui para a reprodução do social. Enquanto profissional, vive a problemática da participação, uma vez que muito pouco define e decide sobre as condições institucionais de sua própria prática. A participação, portanto não é só questão do usuário (SOUZA, 1987, p.82).

Esses espaços são possibilidades para que a comunidade possa dialogar com os representantes do Poder Público e equipe técnica, se posicionando em relação à intervenção habitacional, quanto à necessidade de remoção e ao local de reassentamento, na escolha da tipologia das unidades habitacionais, dentre outras questões.

Lo que denominamos “participación cidadania, “participación social”, o simplemente “participación” es la relación entre ciudadanos y el Estado que toma múltiples formas, com diversas intensidades e intencionalidades. Ya sean colectivos organizados (lo que llamamos la sociedade civil organizada) o partidos políticos (la sociedade política), bien para exigir cuentas a los funcionarios públicos e demandas um servicio público mal distribuído: em cualquier caso, los ciudadanos movilizam energias y recursos em um flujo continuo de intercâmbios com las instituciones del Estado. El Estado y la sociedade toman muchas facetas concretas em sus encuentros, configurando las interfaces em las que ambos, sociedade y Estado, se materializan em actores concretos (VERA, 2007, p.302).<sup>17</sup>

Ressalta-se que a participação da comunidade em espaços que possibilitem o controle social, em comissões representativas, associações de moradores, conselhos municipais de habitação, utilizando espaços como o centro comunitário, ou o escritório comunitário, interagindo com a equipe técnica no plantão social ou em encontros, oficinas e outras atividades realizadas no trabalho social pode ser uma forma de exercer cidadania e exigir a prestação de contas e informações sobre o projeto habitacional.

[...] a gente não conseguiu uma empresa pra fazer o trabalho e entregar as casas em março e abril como se previa, foi assim véspera de natal, vinte de dezembro; e foi muito difícil a assembleia, [...] devia ter uma cinquenta pessoas, umas quarenta [...] porque eles vão, eles participam sempre que tu chama, e foi bem difícil assim dizer pra eles isso e eles entendiam, daí antes disso a gente reuniu com a CAP, que é a Comissão de Acompanhamento do Projeto [...] e eu perguntei pra eles: vocês acham que há a necessidade de chamarmos uma assembleia e falarmos isso com eles... e a CAP disse sim, é necessário... e chamamos a assembleia, só que nesse meio tempo a CAP pediu uma agenda com o Secretário. Primeiro eles queriam o Prefeito, daí o Prefeito não estava, [...] daí a gente construiu com o Secretário e quem foi, foi o Secretário Adjunto. Então o fato de eles terem vindo até a Prefeitura questionarem sobre ‘bom e aí? e agora? a gente já está aguardando há tanto tempo’ é um movimento importante, por mais micro que seja, e que igual deu na postergação da entrega porque não se tinha empresa, mas o fato de eles terem se organizado e vindo até aqui pra mim foi importante, essa manifestação deles [...] (Entrevista 2)

Cabe salientar, que a execução do trabalho social com as famílias reassentadas no Loteamento Novo Horizonte, em São Leopoldo, foi organizada com

---

<sup>17</sup> O que denominamos “participação cidadã”, “participação social”, ou simplesmente “participação” é a relação entre cidadãos e o Estado que toma múltiplas formas, com diversas intensidades e intencionalidades. São grupos organizados (o que chamamos de sociedade civil organizada) ou partidos políticos (a sociedade política), capazes de exigir a responsabilização de funcionários públicos e reivindicações em relação a um serviço público mal distribuído: em qualquer caso, os cidadãos mobilizam energias e recursos, em um fluxo contínuo de intercâmbios com as instituições do Estado. O Estado e a sociedade tomam muitas facetas concretas em seus encontros, configurando as interfaces em que ambos, sociedade e Estado, se materializam em atores concretos (VERA, 2007, p. 302, tradução livre da autora).

a utilização da Instrução Normativa (IN) Nº 8 de 26 de março de 2009, que regulamentava o trabalho social executado em intervenções de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários das ações e programas geridos pelo Ministério das Cidades.

Tomando-se como base o Anexo I da IN Nº 8, em seu capítulo VI, que define as fases de execução do trabalho social, percebe-se que ele está dividido em duas fases, cada uma prevê a execução de atividades distintas, sendo que as mais relevantes para a discussão sobre a participação das famílias, estão sistematizadas no Quadro 9:

**Quadro 9:** Fases e atividades do Trabalho Social de acordo com o Anexo I da IN 8/2009:

<b>Fase 1 - Período de Obras</b>	<b>Fase 2 - Período de Pós-ocupação</b>
<b>Definição:</b> compreende o período de desenvolvimento e conclusão das obras até a mudança dos beneficiários para a nova moradia.	<b>Definição:</b> Inicia imediatamente após a mudança dos beneficiários para a nova unidade habitacional, se estende de 6 (seis) a 12 (doze) meses após a conclusão total das obras do projeto.
<b>Principais atividades</b>	<b>Principais atividades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realização de reuniões ou assembleias para divulgação dos resultados do diagnóstico socioeconômico e a difusão do projeto que será desenvolvido em relação às obras e ao trabalho social.</li> <li>• Capacitação de lideranças e de grupos, especialmente aqueles ligados ao acompanhamento das obras e do projeto.</li> <li>• Plantão social para o atendimento dos beneficiários, onde serão disponibilizadas as informações sobre o projeto.</li> <li>• Constituição e capacitação de grupo(s) de acompanhamento do projeto e o processo de constituição de entidade representativa dos beneficiários.</li> <li>• Definição de parcerias para buscar o atendimento das necessidades dos beneficiários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensificação do trabalho de organização comunitária, e ações voltadas para educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda, focando a participação da comunidade para as mudanças previstas e desejáveis do Programa.</li> <li>• Difusão do andamento do processo de regularização fundiária, priorizando a concessão de títulos às mulheres chefes de família.</li> <li>• Assessoria aos moradores no processo de adaptação ao novo habitat.</li> <li>• Previsão e assessoramento às famílias para a ampliação ou melhoria das unidades habitacionais.</li> <li>• Trabalhar a autonomia dos grupos e organizações representativas e se processa o desligamento progressivo da equipe técnica.</li> </ul>

Fonte: BRASIL, IN de nº 8 de 26 de março de 2009 (sistematização da autora).

De acordo com o Quadro 9, verifica-se que a primeira fase do trabalho social prevê a divulgação do diagnóstico socioeconômico e a difusão do projeto que será desenvolvido em relação às obras e ao trabalho social.

Dessa forma, pressupõe-se que já se tenha um projeto elaborado para difundir, tanto no que concerne ao projeto arquitetônico, quanto ao trabalho social, ou seja, não se identifica que, no momento do diagnóstico socioeconômico, as famílias já tenham sido informadas e mobilizadas para participarem da elaboração do projeto, contribuindo tanto em relação ao projeto arquitetônico quanto em relação às ações do trabalho social.

A falta de identificação das famílias com o projeto habitacional, pode acarretar a não-participação nas ações do trabalho social, por isso, os (as) entrevistados (as), destacam a necessidade de participação da comunidade não somente para conhecer o projeto elaborado ou quando são impactadas, mas na sua fase de elaboração, no intuito de integrá-los ao projeto e na tomada de decisões.

[...] A bióloga tinha uma atividade ontem e não foi ninguém e quarta feira ela esteve lá mobilizando todo mundo e as pessoas disseram que iam e não foi ninguém. Até a vizinha que mora ao lado do local da atividade não foi, estava em casa, então essas dificuldades assim é o que a gente tem. Se tivesse feito um estudo lá atrás saberia por que eles não participam, existe uma resistência, o novo te assusta, a gente quer uma mudança de ontem para hoje e isso não acontece, a mudança toda ela demora para acontecer [...] (Entrevista 5).

Porém, a responsabilidade pela falta de apropriação do projeto e de participação das famílias não pode recair única e exclusivamente sobre os profissionais que atuam no desenvolvimento das ações do trabalho social, visto que, trata-se de algo que se refere à forma como a política habitacional e as intervenções habitacionais estão organizadas historicamente no município e à cultura das próprias famílias.

A não-participação é um comportamento fruto da realidade atual da sociedade capitalista, que incentiva o individualismo e ao mesmo tempo bloqueia a subjetividade e criatividade do sujeito, para que este possa tomar decisões sobre os conflitos e as situações que se apresentam no seu cotidiano.

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).

A partir da visão dos (as) entrevistados (as) sobre o caráter emancipatório do trabalho social e participação, percebe-se que há uma contradição em relação às regulamentações do trabalho social e a sua operacionalização pela equipe técnica e gestores.

Apesar de identificar o caráter emancipatório como componente das ações do trabalho social, na maneira como estão organizadas nas instruções normativas, existe uma dificuldade na forma como são executadas ou operacionalizadas.

[...] De acordo com as experiências que eu tive tanto acadêmica quanto nos estágios eu pude verificar que todos os materiais relacionados com [...] trabalho social ele visa a questão emancipatória, tanto que todos os materiais são sempre baseados na visão dessas pessoas de acordo com o que eles acham, com o que eles pensam [...] a prática assim, ela se dá de uma maneira contraditória com esses documentos, com essas regulamentações que para mim acaba que por muitas vezes é mais no sentido de produção de vamos realmente entregar que realmente sentar e escutar essas pessoas [...] (Entrevista 3).

As regulamentações recentes do trabalho social, ou seja, a IN nº 8 de 2009 e a Portaria 21 de 2014 preveem a participação “cidadã” ou “social”, porém, a equipe técnica tem dificuldades na operacionalização das ações numa perspectiva emancipatória, pois a forma como o trabalho social está organizado não permite a participação de fato das famílias, ou seja, elas participam a partir do momento em que são impactadas.

[...] Falar em emancipação pra mim é bem difícil porque é muito amplo é muito na contracorrente do que a gente vive hoje e do que as próprias instruções normativas colocam, porque as instruções normativas nos falam de participação, nos falam de todos os eixos que tem que ser desenvolvidos, mas a gente vive a dificuldade da operacionalização disso [...] porque essa participação que eu entendo que poderia estar na instrução normativa, seria a participação desde a elaboração do projeto e não é o que a gente vivencia. As pessoas participam do momento pós projeto já quando são impactadas, elas não participam da elaboração desse projeto - para onde elas vão ser reassentadas que tipo de casa vai ser essa, como é que vai ser esse processo... Então esse eu acho que é um elemento fundamental pra essa emancipação [...] (Entrevista 2).

Além disso, as ações do trabalho social estão condicionadas às obras e vinculadas a um cronograma e muitas vezes o foco está nas ações executadas e não nos resultados, o que pode levar ao entendimento do mesmo como uma condicionalidade para se concluir a obra e finalizar o projeto habitacional, refletindo na atuação da equipe técnica, na medida em que esses profissionais precisam

cumprir as ações, o que muitas vezes omite parte importante do trabalho social para além da execução de tarefas, no sentido de produção, ou seja, o desenvolvimento das ações enquanto instrumento otimizador da autonomia e do protagonismo da comunidade.

Na atual conjuntura, percebe-se a dificuldade de fortalecimento das classes subalternas por meio das ações do trabalho social, visto que, as atuais condições de trabalho estão voltadas para a sustentabilidade do empreendimento, no sentido de acomodar as famílias a sua nova realidade, o que dificulta o trabalho da equipe técnica e gestores de forma crítica.

Numa sociedade marcada pela exclusão, as precárias condições de vida das classes subalternizadas estão carregadas de um patrimônio social e de relações sociais que, muitas vezes, vão cunhar e reiterar o lugar social do subalterno (YAZBEK, 1993, p.73).

Dessa forma, ressalta-se a importância da autonomia da equipe técnica na realização das ações do trabalho social e da possibilidade destes profissionais realizarem escolhas, executarem ações que realmente possam atender as demandas das famílias, de acordo com princípios éticopolíticos e com os projetos profissionais.

Mas cabe pensar e repensar a forma como o trabalho social está organizado nas normativas e quais as condições de trabalho para que as equipes técnicas tenham possibilidade de exercer autonomia, o que inclui as relações de trabalho e ainda a forma como as próprias intervenções habitacionais são executadas, principalmente as que envolvem remoção e reassentamento, que interferem na relação das famílias com o território habitado, na sua história de vida, na sua identidade.

#### 4.1 TERRITÓRIO E IDENTIDADE: DESAFIOS DO TRABALHO SOCIAL COM AS FAMÍLIAS REASSENTADAS NO LOTEAMENTO NOVO HORIZONTE

Verifica-se na atualidade uma tentativa de reformular espaços urbanos com investimentos em projetos habitacionais em diferentes modalidades, destacando-se os projetos que envolvem remoções e reassentamentos, como é o caso do Projeto de regularização fundiária e reassentamento de famílias às margens da sub-bacia do Arroio Kruse, em São Leopoldo-RS.

A remoção das famílias vai muito além de remodelar o espaço da cidade, pois interfere em aspectos da identidade das famílias junto ao território habitado, podendo gerar reações de resistência em relação aos projetos habitacionais, como é o caso da população reassentada no Loteamento Novo Horizonte.

De acordo com os dados coletados na pesquisa, verificou-se um sentimento de resistência em relação à mudança para o loteamento, que se manifesta na forma como as famílias fazem uso desse espaço.

Segundo os(as) entrevistados(as) **a resistência está ligada à falta de pertencimento com o novo local de moradia e a identidade mantida com o território anteriormente habitado**, este tema refere-se à subunidade de análise: **Território e identidade** e está relacionado à unidade de análise 1.

**Tabela 6:** Unidade de análise 1 subunidade e tema emergente 2

UNIDADE DE ANÁLISE	SUBUNIDADE DE ANÁLISE	TEMA EMERGENTE
1. Percepção dos gestores e técnicos sobre o caráter emancipatório das ações do trabalho social.	Território e Identidade	2. A resistência das famílias está relacionada à falta de pertencimento com o novo local de moradia e a identidade mantida com o local anterior.

Fonte: elaboração da autora

Ao apresentarem resistência à intervenção habitacional, as famílias estão tentando ser protagonistas dentro do contexto urbano, por isso nas intervenções habitacionais deve ser levada em consideração a sua história de vida e o sentimento de pertencimento em relação ao território, antes de deslocá-las dessa realidade.

[...] a gente percebe uma dificuldade das famílias reassentadas na adequação do espaço. Como assistente social eu tenho uma visão, assim, diferente desse processo emancipatório. Eu acho que deveria ser feito um trabalho anterior ao reassentamento pra colocação deles nesse espaço [...] porque assim, ali tem famílias que criaram seus filhos, eles têm toda uma história de vida ali, que não é levada em consideração. Vem um projeto que eles têm que sair dali e isso não é trabalhado com eles anteriormente eles vão ter que sair por ordem ou sem ordem judicial [...] (Entrevista 5).

Quando as famílias reassentadas não se reconhecem e não têm identidade e sentimento de pertencimento em relação ao local onde foram reassentadas, essa resistência deve ser reconhecida como uma manifestação política da população, que precisa ser considerada e não subjugada.

[...] no Brasil, historicamente, observa-se a existência de uma série de obstáculos para as pessoas que querem exercer cidadania na cidade onde vivem, como se, pudessem somente exercer cidadania de segunda ordem, se conformando em morar na periferia, em lugares desprovidos de estrutura, que é oferecida apenas nas áreas mais valorizadas das cidades (COSTA; LIMA, 2004, pg.167).

A falta do sentimento de pertencimento faz com que as famílias reassentadas não se identifiquem com o novo local de moradia, mesmo que este seja considerado um local adequado, com infraestrutura, ainda há resistência em relação à situação que estão vivenciando.

[...] há um descuido não sei se seria essa a palavra, mas há uma falta de cuidado da comunidade com o Loteamento porque eu entendo que seja uma falta de apropriação, de pertencimento daquele espaço. Aquele espaço é muito mais da prefeitura do que da comunidade então, se é da prefeitura a gente faz pra destruir ou a gente faz pra mostrar pra prefeitura que aqui tem uma resistência de alguma coisa [...] (Entrevista 2).

O pertencimento é “uma necessidade humana básica de experimentar um sentimento de pertencer, de fazer parte de um grupo, de um todo unificado, pois faz parte do instinto humano desejar permanecer juntos e formar congregações” (SAMPAIO, 2010, p.85).

[...] as pessoas que estão sendo reassentadas, uma nova elaboração de vida nas casas [...] porque tu sai de uma estrutura não adequada e ele passa a ter esse, eu não digo assim uma forma muito muito adequada dessas casas assim, mas ela é considerada melhor do que elas estavam [...] de maneira que esse trabalho não só de reassentamento mas de acompanhamento ele é fundamental a essas famílias porque o trabalho engloba desde a saída até o novo local e tem o objetivo de lançar pro futuro, ou seja, ele não fica preso no início, meio e fim, ele é não linear, porque a ideia linear ela é não muito legal, mas ele é processo, ele visa uma estrutura mais adequada a essas famílias e isso que há, esse paradigma não adequado mas que tem essa identidade, porque eles tem, a gente ouve, que há uma certa dificuldade de sair pra alguns porque, por mais que esse local não seja adequado ele tem identidade [...] (Entrevista 6).

Cabe ressaltar que o fato da comunidade viver às margens do Arroio Kruse, durante décadas e se identificar com o território, representa a sua identidade e o sentimento de pertencer a um lugar próprio.

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como *território usado*, não território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais da vida (SANTOS, 1999, p. 8, grifo do autor).

A partir da noção de território relacionado à identidade, verifica-se que a falta de pertença ao novo espaço de moradia, se manifesta na forma como os moradores se relacionam dentro e com esse espaço. A dificuldade em mudar de um território para outro, é percebida pelos profissionais que atuam nos setores responsáveis pelo projeto de trabalho social.

[...] acredito sim que o trabalho técnico social é de fundamental importância pra essa construção de crescimento da comunidade, porque querendo ou não eles viviam à beira do arroio, estavam lá vivendo quinze, vinte, trinta anos e de uma hora pra outra, nós tínhamos que tirá-los. Então, assim, nos colocarmos no lugar deles é uma questão que não é nada fácil ter que deslocar a família de dentro daquela realidade para uma nova realidade [...] (Entrevista 1).

A falta de participação nas atividades do trabalho social, a depredação do centro comunitário, a venda dos sobrados no loteamento Novo Horizonte são manifestações da população apontando para uma não aceitação das condições em que vivem, são demonstrações de resistência.

[...] a resistência a alguns aspectos de intervenções desse porte não devem ser tomadas, de imediato, como uma identificação dos moradores das favelas com o caos, com a desorganização ou com a arbitrariedade, características geralmente atribuídas às diversas formas de ocupação irregular nos grandes centros urbanos. Ao contrário, essa resistência deve ser analisada cuidadosamente na medida em que pode representar a defesa de uma ordem historicamente instaurada e legitimada pelos que ali residem. Nesse sentido, apesar dos progressos já alcançados, os desafios postos à ampliação do direito à cidade permanecem (FERNANDES, 2005, p. 237).

Essa resistência está evidenciada na fala dos (as) entrevistados(as):

“[...] a dificuldade, a resistência das famílias à situação na qual elas se encontram acaba dificultando o nosso trabalho que deveria fluir, por ser uma equipe técnica social que vai trabalhar com a emancipação dessas famílias, mas não acontece pela resistência, que é resultado de uma não aprovação da situação que eles estão sendo encaminhados (Entrevista 4).

A resistência à mudança para o loteamento Novo Horizonte, também está relacionada a questões de violência e pressões do tráfico em relação às famílias, que sentem-se vulneráveis no território.

[...] a gente acredita que ou a comunidade muda pra poder acolher, ela se transforma, sai esse estigma da violência, do tráfico, que faz pressão em algumas famílias, não são todas, mas tem umas duas ou três famílias que sofrem com a pressão do tráfico com a questão de dívidas, tu deve pra mim eu vou ficar com o teu sobrado é assim que funciona [...]. A localidade ali, ela não contribui pra diminuir essas questões de violência, mas famílias estão sofrendo com isso, porém, indo fazer a atualização de cadastro das famílias eu vou percebendo que tem muitas que estão felizes pelo espaço que elas tem, sentem saudade de um espaço maior [...] eles sentem que já mudou um pouco, ainda que eles não contem com o Centro Comunitário que foi depredado que eles estão impossibilitados de usar por não ter uma estrutura segura pra oferecer pra eles, que eles contem assim com a falta de pertencimento de alguns moradores do local por não conseguirem organizar os seus espaços, por não ter motivação, tem um número de famílias que a gente percebe que tá ciente do local, que gosta da comunidade, que está feliz por estar ali e que conta com o nosso trabalho pra poder mudar algumas situações, principalmente com a discriminação que há [...] (Entrevista 4).

A partir das entrevistas, verifica-se que a situação de vulnerabilidade e violência é reforçada por um sentimento de abandono da população por parte do poder público.

[...] teve muita reclamação da comunidade que eles foram colocados ali e foram esquecidos então isso aí tu tens que trabalhar o mental deles, tentar ver o que a gente pode fazer, não pode prometer porque tu sabe como é que é, mas vai demorar um pouco esse processo, vai demorar um pouco, porque eles não são muito participativos ainda das oficinas, das palestras [...] (Entrevista 8).

A identificação das famílias com o território em que vivem, independentemente das características do lugar, lhe dá significado e atribui identidade.

Uma rua ou fachada de uma casa, uma montanha ou uma ponte ou um rio ou o que quer que seja, são mais do que um “último plano”. Eles também possuem uma história, uma “personalidade”, uma identidade que deve ser levada a sério. Eles influenciam os caracteres humanos que vivem neste último plano, criam uma atmosfera, uma noção do tempo, uma certa visão. Eles podem ser feios ou belos, jovens ou velhos: eles estão certamente “presentes”, e é justamente a única coisa que conta para um ator. Eles têm o direito de serem levados a sério (WENDERS apud KOGA, 2003, p.221).

Considerando que a identidade está relacionada à história de vida dos sujeitos e à forma como os mesmos fazem uso do território onde vivem e situando que, neste estudo, o debate sobre o caráter emancipatório do trabalho social, refere-se ao trabalho realizado com uma população que residia às margens do arroio Kruse no município de São Leopoldo, percebe-se que, as famílias ali residentes tinham

uma relação com o espaço, mesmo numa área de risco, um espaço considerado não adequado para moradia.

A relação das famílias com o espaço habitado e a forma como se sentem pertencidas e se identificam com o projeto habitacional é apontada como um dificultador para o desenvolvimento das ações do trabalho social, sendo que a não apropriação e identificação das mesmas com a intervenção habitacional constou como um fator agravante desse sentimento.

A não participação das famílias no planejamento da intervenção habitacional e também da própria equipe executora do trabalho social e dos gestores é reflexo da forma fragmentada como o mesmo foi organizado, conforme destacado a seguir.

#### 4.2 FRAGMENTAÇÃO DO TRABALHO SOCIAL

Verificou-se a partir das entrevistas, que a fragmentação do trabalho social ocorre em relação às atividades do trabalho social, desde a sua elaboração até a forma como ele é executado e conseqüentemente nos resultados. Esse tema emergiu dos dados coletados na pesquisa e constou como tema emergente 1, na Unidade de Análise 2) **Atuação da equipe técnica na realização das ações do trabalho social.**

**Tabela 7:** unidade de análise 2, subunidade e tema emergente 1

UNIDADE DE ANÁLISE	SUBUNIDADE DE ANÁLISE	TEMA EMERGENTE
<b>2. Atuação da equipe técnica na realização das ações do trabalho social.</b>	Fragmentação das políticas sociais públicas.	1. A fragmentação do Projeto de Trabalho Social interfere nos resultados das ações.

Fonte: elaboração da autora

A fragmentação se dá em relação às equipes que atuam no trabalho social, sendo que uma equipe foi responsável pela sua elaboração, outra equipe é responsável pelo acompanhamento da execução e outra equipe é a executora desse trabalho.

[...] tem uma equipe que teoricamente coordena e uma equipe que executa e também essa equipe que executa não participou da elaboração do projeto né, dependendo da identidade da equipe, da característica da equipe ela vai simplesmente só trabalhar se tu disseres que tem que fazer isso, isso, isso e isso, então eu acho que isso é um dificultador [...] neste caso também teve duas empresas né, porque ficou até um certo ponto uma empresa e depois de certo ponto do projeto outra empresa [...] então como tu desconstrói uma ideia de uma equipe fragmentada para uma equipe que é uma equipe [...] (Entrevista 2).

Foi identificada inclusive por profissionais do segmento gestão, conforme a descrição acima, percebe-se que há uma relação entre a fragmentação do trabalho social e as condições de trabalho da equipe técnica e do próprios gestores, que atuam no desenvolvimento do trabalho social, em função da tendência à terceirização do trabalho social, que é reforçada pela possibilidade de não ter a necessidade de manter profissionais no serviço público voltados à execução das atividades, somente para acompanhamento das ações e para responderem pela coordenação técnica.

Além disso, a terceirização é considerada um reflexo do toyotismo que tem como características a descentralização produtiva por meio da terceirização, acompanhada pelos avanços tecnológicos, a ampliação de novas formas de gestão, técnicas do *just-in-time* e novas formas de pagamento da força de trabalho (ABREU, 2002).

Em função da terceirização do trabalho social e do fato do projeto ter um tempo determinado para sua execução e posterior desligamento dos profissionais que, muitas vezes são contratados sem vínculo empregatício, em contratos temporários, sem a proteção dos direitos trabalhistas, há um limite para que os mesmos atuem em prol dos interesses das classes subalternas ou até mesmo que se identifiquem enquanto classe.

A partir da década de 1990, verifica-se que o processo de mercantilização das políticas públicas desloca a responsabilidade do Estado e a coloca no âmbito das empresas privadas, ou das organizações da sociedade civil, afetando principalmente a política de assistência social (NETTO, 1999).

[...] transferida para a alçada da “sociedade civil” – que se incumbiria da construção de “redes de proteção social” ou de ‘instituições de solidariedade social’, com as quais o Estado poderia concertar “parcerias” (inclusive em modalidades similares à de uma “terceirização (NETTO, 1999, p. 87).

Esse cenário faz parte da realidade contemporânea e reflete a precarização do trabalho, os vínculos frágeis de trabalho e a tendência à terceirização dos serviços públicos. 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).

Além disso, o trabalho social está organizado em eixos, conforme destacado anteriormente no quadro 5, voltados para diferentes temas, tais como: a educação ambiental e patrimonial, a mobilização, organização e fortalecimento social, o desenvolvimento socioeconômico, o que também pode representar uma fragmentação e ainda, ela pode estar presente no próprio cronograma das obras deslocado das ações do trabalho social.

Cabe destacar, que os eixos do trabalho social representam conteúdos que devem ser trabalhados com a comunidade, não separadamente, mas de forma integrada.

[...] o que eu acho que aconteceu e é um 'achismo', é uma constatação da experiência que eu tenho e das leituras que eu faço que o projeto ficou muito fragmentado e fragmentado na sua elaboração, porque foi uma outra pessoa que elaborou, uma outra equipe que executou, com pouca experiência também, eu acho que tem isso também, numa prefeitura que era inexperiente naquele momento para um projeto desse porte, que é um projeto muito grande são mil trezentas e tantas famílias em quatro loteamentos e agora se descobriu a regularização fundiária de novecentas que sempre foi objeto do contrato né então acho que tem um pouco isso e o fato de você trabalhar a área um, área dois, área três, área quatro, esses quatro loteamentos fragmentados, gera uma fragmentação maior ainda, como se fosse um trabalho técnico social para cada área, essa fragmentação do trabalho se dá também além da elaboração do projeto e da execução [...] (Entrevista 2).

A fragmentação da equipe e a organização do trabalho social em eixos temáticos, também pode contribuir para uma atuação de forma fragmentada, ou seja, cada profissional trabalhando um eixo específico, por exemplo um biólogo(a)

trabalhando educação ambiental e o(a) assistente social trabalhando mobilização comunitária, sendo que todos os eixos compõem o projeto de trabalho social e tanto os conteúdos trabalhados, quanto as ações requerem uma atuação conjunta dos profissionais, enquanto equipe.

De acordo com as mudanças recentes em relação ao trabalho social a partir da Portaria 21 de 22 de janeiro de 2014 que aprovou o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades, revogando a IN 8 de 2009, verifica-se a alteração de nomenclatura e conteúdo dos eixos temáticos e a inclusão de um quarto eixo, tratando-se do acompanhamento e gestão social da intervenção.

**Acompanhamento e gestão social da intervenção** - visa promover a gestão das ações sociais necessárias para a identificação, encaminhamento e solução de problemas construtivos ou de manutenção referentes ao empreendimento, em articulação com a construtora, os Entes Públicos e as concessionárias de acordo com as respectivas competências (BRASIL, Portaria 21/2014, p. 27).

Considerando que a inclusão de um quarto eixo venha a suprir uma necessidade desencadeada a partir de experiências anteriores em trabalho social, verifica-se que o mesmo está relacionado à obra, a problemas construtivos ou de manutenção, que podem gerar situações de atraso no cronograma e também interferem nas ações relacionadas aos outros eixos, visto que as obras e o trabalho social devem ser desenvolvidos concomitantemente, havendo uma integração entre ambos, e não de forma fragmentada.

A gestão social da intervenção poderia representar uma possibilidade da população participante do projeto de trabalho social exercer o controle social da intervenção habitacional, porém está voltada para a solução de problemas construtivos ou de manutenção do Empreendimento em articulação com a construtora, os Entes Públicos e as concessionárias, ou seja, para a sustentabilidade do Empreendimento e para eximir o Ente público da responsabilidade pelos problemas construtivos.

Com isso, enquanto proposição, fica a necessidade de ampliar o eixo gestão social para abranger outros aspectos para além das obras, ou seja, que não limite-se para a sustentabilidade do empreendimento, mas seja uma possibilidade da população articular-se com Entes Públicos de forma permanente e manifestar-se em

relação à forma como a política habitacional está sendo desenvolvida no município, articulando-se, por exemplo, ao Conselho Municipal de Habitação.

De acordo com a fala de um (a) dos (as) entrevistados (as), as questões relacionadas às obras no Loteamento Novo Horizonte, foram contempladas, em relação às demandas sociais, estas são percebidas como um trabalho a longo prazo. Como se trata de um projeto, com cronograma e prazo de execução das ações definidos, com o seu término, a tendência é que haja um desligamento da equipe técnica e, a comunidade passe a acessar os serviços da rede pública, que seguem atendendo as demandas antes encaminhadas ou até mesmo supridas pela equipe técnica através das ações do trabalho social.

[...] da minha área de engenharia, questão de demandas de infraestrutura básica, mínima, que vem a ser saneamento, água, esgoto, pavimentação, moradia, isso eu acho que seria uma das demandas fundamentais que o município conseguiu contemplar, agora com relação a questões diretamente sociais isso é um trabalho, assim, a longo prazo que isso não somente pra aquela população mas pra todas, que cada uma tem demandas distintas e é difícil de poder contemplar (Entrevista 1).

Outra questão que cabe ressaltar, quando se discute a fragmentação do trabalho social, refere-se às fases percorridas a partir da apresentação de proposta para a seleção junto ao Ministério das Cidades até a sua contratação e posteriormente a execução. Para apresentação da proposta para seleção, é necessário um diagnóstico socioeconômico que contemple as características da comunidade, da área onde se deseja realizar a intervenção habitacional.

Dessa forma, o primeiro passo para a elaboração da proposta é o conhecimento da realidade das famílias e do local da intervenção que permite identificar as suas particularidades e características culturais, sociais, econômicas e ambientais, identificadas por meio da caracterização e diagnóstico da área de intervenção e da comunidade, e do diagnóstico socioterritorial da macroárea (BRASIL, Ministério das Cidades, Portaria 21, 2014).

O quadro 10 apresenta as fases para elaboração e execução de um trabalho social:

**Quadro 10:** Fases de execução do Projeto de trabalho social

<b>Fases</b>	<b>1. Pré-contratação</b>	<b>2. Pré-obras</b>	<b>3. Obras</b>	<b>4. Pós-obra</b>
Marcos temporais	Da apresentação e seleção de propostas até a assinatura do instrumento de repasse/ financiamento	Da assinatura do instrumento de repasse/ financiamento até o início das obras	Do início de obras até a conclusão/ mudança das famílias	Da conclusão das obras ou mudança das famílias, pelo período de 6 a 12 meses
Instrumento de Planejamento	PTS - P	PTS	PTS ou PDST	PTS e PDST
Atividades	- Execução das ações para elaboração do PTS	- Execução das ações do PTS para essa fase	- Execução das ações do PTS - Elaboração e aprovação do PDST - Eventual início da execução do PDST	Execução do PTS e PDST

Fonte: BRASIL, Ministério das Cidades, Portaria 21, 2014, p.15.

No decorrer desse processo, podem haver diversas mudanças na realidade das famílias, mudanças de administração municipal, quadro de funcionários responsáveis pela coordenação técnica, da equipe executora do projeto de trabalho social, sendo que, o executor que trabalha diretamente com as famílias e organiza as ações nos diferentes eixos do trabalho social, muitas vezes não participou da etapa do diagnóstico socioeconômico ou até desconheça a realização desta etapa.

Verifica-se que estes aspectos estão presentes nas entrevistas, e representam um indicador de que a fragmentação do projeto dificulta o trabalho dos técnicos para executar as ações. Além disso, não permite que se tenha a clareza da totalidade do projeto e de todas as suas etapas.

Eu avalio assim, eu acho que todo o projeto antes de ser feito tinha que se ter um estudo da comunidade qual é a cultura, qual é a origem de onde eles vêm, de onde vem essas pessoas, ter conhecido um pouquinho pra ver aonde tu poderia reassentá-los que não se torne tão diferente da realidade deles, mas não é assim que é feito, tudo que é projeto ele vem de cima pra baixo e aqui em baixo tu vai tentar adequar ele ao que tu quer que seja (Entrevista 5).

Essa fragmentação do projeto, tanto na sua elaboração quanto na execução, identificada na própria dinâmica de trabalho devido à separação das atividades em

eixos temáticos, não representa apenas uma característica relacionada ao trabalho social desenvolvido com as famílias reassentadas no Loteamento Novo Horizonte em São Leopoldo, mas uma característica das políticas públicas no Brasil, que apesar da necessidade de articulação, historicamente estão 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 internacional. 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).

Considerando que políticas sociais estão vinculadas e dependem do crescimento econômico do país para a sua realização, o que é um ponto importante, principalmente para discussão no âmbito do Serviço Social, já que os (as) assistentes sociais atuam neste espaço de contradições, verifica-se que a sua articulação, por si só, não representa uma receita ou solução para a questão social, mas pode tornar as ações desenvolvidas no âmbito das políticas públicas, muito mais eficientes e eficazes.

O mesmo acontece com o trabalho social onde as ações e os eixos temáticos se articulam e os diferentes profissionais podem enriquecer as atividades numa atuação interdisciplinar a fim de contribuir para o atendimento das demandas da população, como um facilitador ou mediador.

### 4.3 EQUIPE TÉCNICA E MEDIAÇÃO

A identificação dos profissionais como mediadores entre a população e a rede de serviços públicos constou como tema emergente 2 da unidade de análise 2) **Atuação da equipe técnica na realização das ações do trabalho social** e da subunidade relacionada à possibilidade de ampliação de direitos sociais.

**Tabela 8:** Unidade de análise 2- subunidade e tema emergente 2

UNIDADE DE ANÁLISE	SUBUNIDADE DE ANÁLISE	TEMA EMERGENTE
<b>2. Atuação da equipe técnica na realização das ações do trabalho social.</b>	Possibilidade de ampliação de direitos sociais.	2. A equipe técnica atua na mediação entre a população e a rede de serviços públicos para acesso a direitos sociais.

Fonte: elaborado pela autora

No decorrer das entrevistas, os profissionais se identificaram na função de mediadores, que caracteriza principalmente os(as) assistentes sociais em sua atuação, destacando os encaminhamentos realizados para a rede de serviços socioassistenciais.

[...] Quando eu entrei aqui as demandas eram muito pontuais, pontuais do ponto de vista 'ah o lixo', abre protocolo fulano quer declaração de posse, e essas demandas elas eram respondidas de uma forma que era a visita domiciliar, então nós, o Serviço Social assumiu isso de certa forma, e eu tenho tentado desde então trazer isso para o conjunto da prefeitura, que é um processo que eu iniciei em agosto e que agora eu consegui a adesão do CRAS, por exemplo, do CRAS leste, da Secretaria de Mulheres assim, devagar, com muita cautela e do esporte também [...] (Entrevista 2).

A partir dos vínculos estabelecidos com a comunidade, os profissionais da equipe técnica identificam as suas demandas e procuram viabilizar o acesso a direitos sociais:

[...] As técnicas que estão trabalhando diretamente elas reconhecem as demandas, as famílias, elas buscam fazer essa mediação para o acesso dessas famílias [...] elas têm bastante dificuldade em fazer visita domiciliar pela questão de recursos, elas não têm transporte, algumas áreas realmente são perigosas, as famílias se mudam muito então tem bastante dificuldade de manter esse contato contínuo com as famílias [...] (Entrevista 3).

Em relação a este tema emergente, há um destaque para os profissionais do Serviço Social e para a realização da visita domiciliar como instrumento técnico-operativo para identificar as demandas e conhecer a realidade das famílias.

[...] quanto tu vai fazer uma visita domiciliar pra averiguar a questão da moradia [...], tu percebe assim as vezes um idoso que está com condição de saúde precária, tu percebe violação de direitos da criança e do adolescente, percebe violência doméstica, então tu acaba fazendo uma ponte entre a rede, tu acaba fazendo encaminhamentos de situação de idosos, situação de criança, de mulher, as pessoas assim dessas doenças que as vezes não conseguem pegar medicação eu tenho câncer, eu não consigo me deslocar então a gente acaba fazendo assim [...] a gente tem uma receptividade boa, um acesso fácil, a rede os CRAS, o CREAS, a Secretaria de Habitação, a gente acaba fazendo uma ponte, a gente faz o encaminhamento, cita a situação da pessoa ali e encaminha para o órgão que pode estar vindo em quais políticas públicas pode estar encaixando [...] (Entrevista 5).

Em relação às falas dos (as) profissionais citadas, entende-se que a prática profissional se dá na dimensão espaço-temporal da vida cotidiana, onde se evidenciam as expressões oriundas do conflito de classes e da luta por direitos humanos, sociais, políticos, como, por exemplo, a questão da violência, presente na entrevista 3 ou as demandas citadas na entrevista 5, que envolvem criança e adolescente, situação de pessoa idosa, dentre outras.

Se as demandas com as quais trabalhamos são totalidades saturadas de determinações (econômicas, políticas, culturais, ideológicas) então elas exigem mais do que ações imediatas, instrumentais, manipulatórias. Elas implicam intervenções que emanem de escolhas, que passem pelos condutos da razão crítica e da vontade dos sujeitos, que se inscrevam no campo dos valores universais (éticos, morais e políticos). Mais ainda, ações que estejam conectadas a projetos profissionais aos quais subjazem referenciais teórico-metodológicos e princípios ético-políticos (GUERRA, 2000, p. 11).

As estratégias às quais os(as) profissionais estão vinculados são alcançadas por meio das políticas sociais e é nesse contexto que se dá a intervenção da equipe técnica, sendo necessário que se atualizem constantemente, já que a questão social se reconfigura e adquire novas expressões. Com isso, a articulação com outros setores e políticas sociais públicas é essencial para que se possa atender as famílias não apenas na sua demanda habitacional, mas em outras situações:

[...] a gente tem que fazer um trabalho melhor pra ter mais participação deles e a gente escuta o que eles acham melhor pra oficina, eles querem uma horta comunitária, aí tudo tem que ter um trabalho, mas tu vai ter que indo devagar assim [...], por enquanto, eles não estão muito participativos porque é o começo e a gente não mostrou ainda um trabalho assim de oficina bem criativo pra eles ter mais vontade de “ah quero ir na próxima, na quinta-feira vou vir de novo, na quarta vou vir de novo” [...] (Entrevista 8).

A mediação também implica considerar o saber das famílias e conhecer as suas necessidades, quais os tipos de oficinas, capacitações consideram importantes e demandas que a própria comunidade identifica, para que junto com a equipe técnica possam atuar para o atendimento e o acesso a direitos sociais, não apenas no campo da política habitacional, mas em outras áreas, como a política de assistência social e a partir disso, as famílias estabeleçam uma relação com o Poder Público.

[...] destaca-se por sua função de mediador entre a população e o poder público, o que lhe confere a condição de ator social capaz de interferir tanto na reprodução da força de trabalho, via manipulação dos recursos materiais destinados à população, quanto na reprodução ideológica das relações sociais capitalistas. Especialmente por essa razão, a responsabilidade social que reveste a prática profissional da categoria ganha ênfase adicional, exigindo que se tenha plena consciência da direção da ação social que realiza através da dimensão socioeducativa (FERNANDES, 2005, pg. 219).

A atuação da equipe técnica no desenvolvimento do trabalho social requer uma relação de proximidade da população, conhecer a realidade, realizar o acompanhamento das famílias, considerando as mediações existentes nas demandas vindas da comunidade buscando compreender, as suas particularidades e também ao que indica a singularidade e como cada indivíduo ou grupo, reage frente às expressões da questão social, tendo em vista que se trata de uma questão universal, dentro de um contexto de totalidade.

[...] fazem esse processo de saída, entrada e continuidade, acompanhamento no nível social que diz pra eles morarem nesse novo local, então tu tens assistente social, tem bióloga [...] é um conjunto que vai transformando esse processo porque a gente está falando de pessoas [...] isso não é ciência exata [...] ele vai construindo dentro de um processo de transformação das famílias o que é esse processo de transformação que eu entendo é, dentro da realidade do país ter uma qualidade de vida melhor e qualidade de vida melhor não é algo estático parado [...] (Entrevista 6).

Nesse sentido, é importante salientar a ética profissional, pois é através dela que os (as) profissionais se posicionam e realizam o seu projeto profissional, embora muitas vezes este se choça com projetos societários.

[...] bom, nós somos uma equipe de quatro, duas assistentes sociais, uma bióloga e uma mobilizadora comunitária, são poucos profissionais que atendem a quatro áreas, as demandas são muitas as atividades que precisam ser realizadas pra auxiliar as famílias no sentido do pertencimento, da vivência no local e da emancipação são muitas, então entre atendimento no escritório que existem demandas [...] é estar na comunidade, participar das reuniões de rede socioassistencial, participar das reuniões intersetoriais [...] (Entrevista 4).

Apesar das condições de trabalho e das dificuldades da operacionalização das ações do trabalho social, a equipe técnica e os gestores representam importante papel na instituição, pois ela, por si só, não se relaciona com a população. Essa relação se dá através de uma organização, na qual os próprios profissionais, incluindo os assistentes sociais, realizam o trabalho como uma mediação (PONTES, 1995).

Portanto, a prática profissional se dá na esfera do cotidiano, onde se realizam escolhas, onde se fazem as relações necessárias entre a singularidade, a particularidade e a universalidade, ou seja, onde se utiliza a categoria da mediação, cujo conceito difere de intermediação.

A mediação representa uma instância de passagem, na medida em que o profissional pensa essa instância, ele concretiza serviços para a população, ou seja, existe uma materialidade nessa relação, na qual se identifica essa passagem e as mediações, que são redimensionadas, a nível da representação (PONTES, 1995).

As mediações podem (re)orientar a prática profissional, contribuindo para o trabalho em equipe multidisciplinar, qualificando o atendimento aos usuários, o atendimento institucional e melhorando o acesso das famílias a direitos sociais.

[...] existe a questão trabalho e geração de renda que as gurias já estão encaminhando isso [...] na verdade assim, a geração de renda estava programada trimestralmente [...] e nunca aconteceu [...] para acontecer geração de trabalho e renda existia uma necessidade da verba ser liberada, mas aí contratemos aconteceram [...] a gente até tentou conseguir alguém que pudesse ajudar de alguma forma dando um curso ou uma coisa nesse sentido, mas a gente não encontrou [...] a gente primeiro teria que fazer uma pesquisa, uma roda de conversa pra saber qual é a necessidade deles, não adianta chegar lá, ah vocês vão aprender fazer pão se na verdade a necessidade deles não é essa. Então acho que antes disso deveria ter sido feita uma sondagem pra aí a gente analisar o que eles realmente precisam e aí oferecer isso para eles [...] (Entrevista 7).

Dessa forma, os profissionais que atuam no trabalho social podem construir mediações para viabilizar direitos sociais, sejam eles assistentes sociais, biólogos, educadores sociais, pedagogos, teólogos, dentre outros. Com isso, salienta-se a necessidade de capacitação de equipe de trabalho social e criação de um canal de informação com as famílias, ressaltando que estes aspectos representam desafios, mas também são possibilidades para melhorar a organização da comunidade e o acesso a direitos sociais.

#### 4.4 TRABALHO SOCIAL COMO RECURSO DE CIDADANIA: ACESSO À INFORMAÇÃO E PARCERIAS

A capacitação da equipe técnica e a criação de um canal de informação com as famílias e a necessidade de estabelecer parcerias representam temas emergentes oriundos dos dados coletados na pesquisa e constaram nas falas dos(as) entrevistados(as) como desafios e/ou possibilidades para qualificar e aprimorar o trabalho social.

**Tabela 9:** Unidade de análise 3- subunidades e temas emergentes 1, 2 e 3

UNIDADES DE ANÁLISE	SUBUNIDADES DE ANÁLISE	TEMAS EMERGENTES
<b>3. Alternativas para melhoria do trabalho social.</b>	Acesso à informação	1. Capacitação de equipe e criação de um canal de informação com as famílias. 2. Importância do caráter pedagógico das ações do trabalho social.
	Parcerias	3. Necessidade de estabelecer parcerias para realizar ações do trabalho social com as famílias.

Fonte: elaborado pela autora

Em relação ao tema emergente 1) **Capacitação de equipe e criação de um canal de informação com as famílias**, relacionado à Unidade 3. Alternativas para melhoria do trabalho social, salienta-se que o canal de informação, não seria única e exclusivamente para fornecer informações, mas uma forma de dialogar com a

comunidade, estabelecer vínculos e conhecer a realidade das famílias e as suas principais demandas, para qualificar o trabalho dos técnicos, oferecendo opções de atividades que contemplem as expectativas e necessidades da comunidade, tal como ressaltado na entrevista a seguir:

[...] eu acho que essa equipe terceirizada do trabalho técnico social poderia investir um pouco mais na questão de oficinas conhecer quais são as verdadeiras demandas da população e nessas demandas trabalhar oficinas, nem sempre o que as pessoas estão na ponta trabalhando pra concretizar essas oficinas esses trabalhos com a comunidade nem sempre é a verdadeira demanda que a população necessita, as vezes a gente pode achar que um trabalho na questão ambiental porque o PAC faz parte...o assunto ambiental, mas pode não interessar a população então assim, oficinas de trabalho e renda, oficinas com relação a desenvolvimento de artesanatos, de trabalhos que poderiam para frente gerar uma renda pra eles, trabalhos mais seguindo na linha de perspectiva assim financeira de melhoria financeira eu vejo isso até por uma questão de auto valorização da pessoa [...] (Entrevista 1).

Outra questão importante desse canal de informação refere-se ao fato de ser um facilitador tanto para a comunidade, quanto para a própria equipe técnica, possibilitando o acompanhamento do projeto por parte das famílias, inclusive no que diz respeito ao andamento das obras. Esse canal não representa apenas o acesso à informação, mas o acesso a direitos sociais, na medida em que a comunidade faz uso das mesmas.

[...] A preocupação em oferecer simplesmente acesso às informações, sem que se considerem os mecanismos complexos de mediação que interferem nos processos de apropriação simbólica, sem que se leve em conta sua natureza, sua razão de ser, suas particularidades, suas exigências, seus modos especiais de produção, de circulação, de recepção, encontra, no mundo contemporâneo, correspondência em atos que marcaram a consolidação do mundo moderno pela burguesia: dá-se anéis para não se perder os dedos. Em outras palavras, difundem-se informações até em excesso, mas subtrai-se condições de seu processamento, bem como de participação nos processos de definição das significações sociais amplas (PERROTI apud MARTELETO e STOTZ, 2009, pg.13).

A preocupação com a qualidade das informações está presente nas falas dos (as) entrevistados (as):

[...] o vereador tal falou isso, ah é o vereador falou isso, então tá, então eu vou falar com o vereador porque não é isso, é isso, então assim, de mostrar pra eles de onde saem as informações, com quem que eles podem buscar as informações isso eu acho uma possibilidade desse canal de informações porque muita coisa acontece e é muita gente e não se criou um canal de comunicação com todas essas pessoas então a gente tem a possibilidade da informação [...] (Entrevista 2).

Na orientação social a grupos e à comunidade, a informação viabiliza direitos, na medida em que na intervenção profissional, não apenas se transmite um dado, uma ideia, e sim, se intervém na realidade social das famílias, num processo de construção e troca de saberes, capaz de funcionar como mecanismo de desenvolvimento da autonomia e protagonismo.

Além de um canal de informação, também esteve presente nas entrevistas a necessidade de capacitação, principalmente para os profissionais de Serviço Social, mas entende-se que ela se estenda aos demais integrantes da equipe, visto que, trata-se de um trabalho desenvolvido por profissionais de diferentes áreas e a qualificação e educação continuada pode qualificar a sua atuação no trabalho social e influenciar nos resultados obtidos com as ações na comunidade.

[...] uma capacitação para esses assistentes sociais porque primeiro só a formação do Serviço Social não abrange e não te capacita para trabalhar nessa área e vai muito do interesse de cada profissional depois de formado buscar conhecimento, mas é muito importante tu te sentir pertencido dentro desse projeto e a tua identidade também estar direcionada para esse projeto porque afinal se contrata um produto, mas a gente sabe que tu não vê ele, tu só vai sentir ele depois de alguns meses, depois de passar um tempo com essa comunidade se organizar então eu sinto muito essa ausência desse pertencimento das profissionais que geralmente aprende meio de maneira errada, clarear o que é o Serviço Social dentro do trabalho social [...] (Entrevista 3).

A capacitação sugerida na entrevista 3, está voltada para a necessidade de capacitação para os assistentes sociais, inclusive para identificar o papel do profissional no trabalho social em projetos habitacionais, seja como responsável técnico ou como executor.

Cabe ressaltar que o papel do assistente social no trabalho social em projetos habitacionais está voltado para o atendimento às demandas e requisições sociais que se apresentam à profissão, como expressões da questão social que se reconfiguram conforme o movimento do capital quanto a direitos, valores e princípios. Com isso, cabe aos mesmos uma análise crítica e fundamentada do trabalho realizado na trama de interesses sociais, na construção de estratégias que visem reforçar o acesso a direitos sociais, para além do direito à moradia.

Em relação a necessidade de capacitação apontada nas entrevistas, destaca-se que ela é proveniente de profissionais do segmento gestão e também execução e está voltada principalmente para os assistentes sociais, mas não significa que os demais profissionais não tenham a necessidade de se capacitarem, pelo contrário, a

capacitação é uma forma de qualificação profissional e abrange o conjunto da equipe técnica.

Todavia, a atuação dos profissionais de Serviço Social se destaca no trabalho social, tanto que vem a ser um dos profissionais indicados para ser o responsável técnico pela sua execução.

O Coordenador, que será Responsável Técnico pela execução do Trabalho Social, deverá compor o quadro de servidores do Ente Público, ter graduação em nível superior, **preferencialmente em Serviço Social** ou Sociologia, com experiência de prática profissional em ações socioeducativas em intervenções de habitação (BRASIL, Portaria 21, 2014, p.33, grifo nosso).

Dessa forma, o profissional de Serviço Social atua juntamente com os demais integrantes da equipe técnica na execução do trabalho social e sua atuação se dá em todos os eixos temáticos, seja na mobilização e organização comunitária, no desenvolvimento socioeconômico ou na educação ambiental e patrimonial, assim como os demais profissionais da equipe, que também atuam nos diferentes eixos, respeitando as atribuições privativas de cada profissão.

Além da equipe técnica e gestores ligados à intervenção habitacional e ao trabalho social, cabe destacar, que o trabalho social em projetos habitacionais tem um prazo determinado para acontecer, não se trata de um programa a longo prazo, pelo contrário, a fase pós ocupação, que inicia a partir da mudança das famílias para o Empreendimento, tem duração de seis a doze meses, no intuito de acompanhar a adaptação das famílias ao novo espaço de moradia, trabalhar a questão do pertencimento dos mesmos em relação ao local, ao uso do espaço da moradia e do entorno e também realizar o desligamento da equipe técnica.

Dessa forma, salienta-se que o trabalho social não é desenvolvido apenas pela equipe técnica, mas com os diversos serviços da rede pública, pois com o término do projeto, o que permanece é justamente essa rede e por isso, tanto o trabalho social quanto a atuação dos técnicos nesses projetos não substitui os serviços da rede pública.

A partir dos resultados das pesquisas identificou-se uma aproximação com a rede de serviços socioassistenciais, por exemplo, o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF) oferecido nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que tem como foco as famílias em situação de vulnerabilidade social. Com isso, não

se está realizando uma crítica à equipe técnica que atua junto às famílias participantes do projeto, mas salientando que a equipe não substitui a rede de serviços públicos e dificilmente terá a possibilidade de sanar todas as vulnerabilidades presentes no território, visto que este é um trabalho conjunto, a longo prazo, que pressupõe a transversalidade das políticas sociais públicas.

Ressalta-se ainda, a importância dos serviços públicos estarem presentes na comunidade, fortalecendo os vínculos e atuando em parceria com os profissionais que estão executando as ações do trabalho social. Com isso, a equipe técnica poderá focar na mobilização, na organização e no fortalecimento social, o que requer um trabalho com a coletividade das famílias e não individualmente, para que os mesmos sintam-se fortalecidos a partir desse trabalho, inclusive no sentido de participação e controle social, criando-se comissões representativas e capacitando as lideranças comunitárias.

Para a qualificação do trabalho social e melhoria da atuação da equipe técnica, também foi destacada durante as entrevistas, a importância do perfil pedagógico das ações como possibilidade de valorização dos saberes da comunidade, que constou como **tema emergente 2. Importância do caráter pedagógico das ações do trabalho social**, da **unidade de análise 3. Alternativas para melhoria do trabalho social**.

Possibilidades... a questão da educação eu acho que assim é um eixo muito forte do trabalho social porque não existe um perfil determinante desse público que é a falta de acesso a muitas coisas que dentro da nossa realidade existe, mas na deles não, então acho que tu conseguir aprender a entender um pouco essa realidade e a educação popular ela é muito mais complexa do que eu podia imaginar, porque essa relação é muito frágil com eles [...] (Entrevista 3).

Na entrevista 4, a profissional da equipe técnica ressaltou a necessidade de um profissional da área da pedagogia no trabalho social a fim de realizar uma atuação pedagógica com as famílias, que facilite o entendimento, que aproxime a equipe técnica da realidade das mesmas.

[...] na minha opinião pedagoga é essencial pra atividade com o público em geral, mas pra nos auxiliar na questão da pedagogia, por exemplo uma vez fiz uma reunião, era um início de reunião e como eu já fui professora, houve aí uma atividade assim enfim o pessoal gostou e no final disse assim, nossa tu foi bastante pedagógica é que falta isso às vezes, a atuação de um pedagogo na equipe social ela é bastante importante no trabalho com as famílias. Eu me sinto muito bem no espaço que eu estou como assistente social na minha área e rola bastante assim uma metodologia do magistério, é que tem ferramentas e instrumentos que tu tem que usar em alguns momentos então eu acho fundamental a presença de um pedagogo até de um sociólogo também acho interessante [...] (Entrevista 4).

Como o trabalho social é concebido como um conjunto de ações de natureza socioeducativa, percebe-se que a dimensão pedagógica da atuação da equipe técnica implica a sua função no trabalho social na intervenção com as famílias, interagindo diretamente na organização da comunidade, nos valores, hábitos, na cultura.

Nesse sentido, os assistentes sociais, enquanto integrantes da equipe técnica ou coordenadores técnicos do trabalho social, podem auxiliar os demais profissionais na sua atuação interdisciplinar, na medida em que a dimensão pedagógica do Serviço Social implica na sua função na sociedade e diz respeito aos efeitos da ação profissional na maneira de pensar e agir dos sujeitos individuais e coletivos.

Esse destaque aos assistentes sociais na presente pesquisa se dá, devido a esses profissionais historicamente estarem voltados para intervir no modo de vida da sociedade e da sua cultura, ou seja, o perfil pedagógico do assistente social está presente desde a emergência, institucionalização, desenvolvimento e transformações da profissão, que se deram em meio à estruturação e reestruturação do capitalismo (ABREU, 2002).

Esta categorização é construída em meio aos diferentes formatos organizacionais que vão constituindo-se nos processos de reestruturação do capitalismo e institucionalização do Serviço Social, inicializados com o taylorismo e, mais recentemente, formatados com a influência japonesa do toyotismo e suas diferentes atualizações. A visualização sintética apresentada a seguir possibilita uma compreensão dos perfis pedagógicos abordados por Abreu (2002).

**Quadro 11:** Perfis pedagógicos da prática dos assistentes sociais:

<b>Perfil Pedagógico</b>	<b>Marcos referenciais</b>	<b>Práticas do Assistente Social</b>
<b>Ajuda</b>	Influências pedagógicas do taylorismo e da filosofia neotomista.	O desenvolvimento do processo de “ajuda” psicossocial individualizada no serviço Social parte do ponto de vista de que a questão social - reduzida as suas manifestações na esfera individual, representa um problema moral. Esta noção justifica uma intervenção via assistência social individualizada de cunho moralizador direcionada para a reforma moral e a reintegração social.
<b>Participação</b>	A questão da participação redimensiona-se e ganha relevo no bojo da política expansionista do imperialismo norte-americano, intensificada nos anos 50 nos países latino-americanos, utilizando estratégias de dominação e controle social sob a forma de programas de “ajuda” internacional aos países pobres, em que se destacam as estratégias participacionistas. Sua atualização foi especialmente alcançada com a contribuição do Toyotismo, que aponta a dimensão participativa como estratégia para a reestruturação do Capital.	O Serviço Social busca fundamentos nos planos nacionais de desenvolvimento, atribuindo a esses, as condições de concretização dos objetivos profissionais, com destaque para o planejamento social e para a educação popular, sob a proteção do poder estatal, colocados como principais instrumentos da implementação das propostas de participação social na perspectiva da superação da marginalização. Enfatizam a participação social reatualizando a “ajuda” psicossocial. Tais estratégias são refuncionalizadas no contexto da ditadura militar, principalmente através das propostas do Desenvolvimento de Comunidade (DC).

<p><b>Emancipação</b></p>	<p>A participação representa o eixo central da pedagogia emancipatória, como elemento estratégico na luta pela hegemonia das classes subalternas, que se dá através de dois movimentos com objetivo de formação de uma cultura superior: a politização das relações sociais e a intervenção crítica e consciente na sociedade. Essa estratégia pedagógica se desenvolve junto às lutas sociais da classe trabalhadora e dos movimentos revolucionários da América Latina, bem como de outros processos e conquistas democráticas e emancipatórias da sociedade, que avançam e ganham força com o aprofundamento das contradições e desigualdades sociais no período desenvolvimentista e nos anos 80 e 90.</p>	<p>Os assistentes sociais passam a incorporar esta perspectiva pedagógica na década de 70, porém ganha força nos anos 80 e 90, quando o projeto profissional vincula-se às lutas sociais da classe trabalhadora e outros segmentos sociais historicamente excluídos da partilha das riquezas socialmente produzidas. Neste sentido, distinguem-se duas direções da profissão, nem sempre excludentes: uma que limita os compromissos profissionais com as lutas das classes subalternas pela defesa dos direitos civis, sociais, políticos, da democracia e justiça social, postos pela Constituição Cidadã, apontados muitas vezes como fim último da profissão. A outra direção enfatiza o compromisso profissional com as lutas sociais da classe trabalhadora, que apontam para a superação da ordem social vigente e hegemônica e incorpora a luta por direitos como mediação no processo mais amplo da luta emancipatória da sociedade capitalista.</p>
---------------------------	--	---

Fonte: Abreu, 2002, sistematização da autora.

A partir do quadro 11, é possível compreender que em diferentes períodos históricos, os assistentes sociais realizaram a sua atuação profissional, de acordo com diferentes pedagogias, cabendo destacar a “pedagogia da emancipação” neste estudo, por representar as características mais recentes da atuação profissional.

A “pedagogia da emancipação” que surge no período desenvolvimentista e segue nos anos 1980 e 1990, apresenta possibilidades de redimensionamento da função pedagógica da prática profissional dos assistentes sociais num sentido emancipatório, atuando na prestação de serviços e benefícios sociais, como

estratégia para efetivação de direitos, com a incorporação de necessidades dos usuários na dinâmica dos serviços institucionais (ABREU, 2002).

As bases sociohistóricas da função pedagógica do assistente social na sociedade brasileira têm sido confrontadas a partir dos anos 1990 pelas estratégias políticoculturais, acionadas pelas classes dominantes, na luta pela hegemonia nos marcos da crise estrutural do sistema capitalista. Por isso, é necessário ter a clareza do posicionamento e do projeto ético-político do Serviço Social, para não servir para uma ação dominadora em detrimento ao caráter emancipatório (ABREU, 2002).

Isto não significa, entretanto, que ele deva, no seu desempenho pedagógico, prescrever sua ação aos outros. Se atuar dessa forma, ainda que afirme sua opção pela libertação do homem, por sua humanização, estará, contraditoriamente, trabalhando pela manipulação do homem. A prescrição, que conduz à manipulação, é ação domesticadora (não libertadora) do homem (FREIRE, 1975, p.4).

Por isso, ressalta-se que os desafios pedagógicos se colocam atualmente, não apenas para os assistentes sociais, mas para o conjunto da equipe técnica, definindo-se a partir da necessidade de desmistificação da luta por direitos, bem como das estratégias e mecanismos acionados por governos neoliberais, avançando nos processos de construção de condições de efetivação destes direitos.

Assim, os processos contraditórios da luta pela hegemonia na sociedade brasileira incidem sobre a prática profissional dos assistentes sociais, inflexionando sua função pedagógica, cujas alterações refletem, fundamentalmente, as mediações estabelecidas entre o modo peculiar como as atuais transformações se processam no mencionado contexto, as quais reconfiguram, entre outros aspectos: as manifestações particulares da questão social, o novo perfil do mercado profissional de trabalho, as demandas e necessidades sociais, e as condições profissionais na construção de respostas às mesmas em determinada direção. Essas mediações redesenham e reconectam a prática profissional no movimento social mais amplo (ABREU, 2004, p. 61).

O perfil pedagógico no desenvolvimento do trabalho social implica em conhecer e valorizar os saberes das famílias e não desconsiderá-los em função de um saber acadêmico ou técnico. A partir do momento que estas famílias se expressam e participam das ações do projeto, demonstrando seu modo de pensar e sua visão de mundo, também estão expressando a sua identidade.

[...] muitas dessas comunidades têm experiência com obra porque elas construíram sua própria casa, principalmente quando são reassentadas, então você desconsidera um saber popular, um saber, uma experiência, uma vivência em função de um saber acadêmico muitas vezes. Daí tu chega lá agora vai ser assim, assim, assado, então eu acho que se a gente conseguisse integrar e fazer isso de outras formas que não fosse essa coisa da assembleia, porque geralmente essa coisa da assembleia pelo que eu percebi nesse projeto na assembleia a prefeitura fala e eles escutam daí uma pergunta lá uma pergunta aqui... Então eu acho que não só a integração, mas as formas que você utiliza para fazer essa integração [...] (Entrevista 2).

Quando se nega a possibilidade das famílias se expressarem a partir das suas vivências e do seu conhecimento, se reforça uma relação de hierarquia onde o saber técnico está acima do saber popular e desta forma, se limita a possibilidade desses sujeitos realizarem um movimento inverso a sua condição de subalternidade, ou seja, os limitam à condição de subalternos (YAZBECK, 1993).

Reconhecer que os sujeitos históricos encarnam um processo social, expressam “visões de mundo”, emoções e experiências, implica redescobrir o cultural na dominação, como o homem do mundo subalterno sente e considera sua subalternidade e, finalmente, como na tessitura das relações sociais mais amplas se constrói e reconstrói a identidade subalternizada e as representações da pobreza pelos que a vivem. Para explicar ideias e representações, partimos do pressuposto de que há uma relação entre as estruturas da sociedade e os modos de pensamento. Isso significa que o pensamento se constrói a partir de circunstâncias objetivamente constituídas que são o fundamento das representações subjetivas dos agentes. Representações que devem ser consideradas enquanto expressão de um sentido e de uma ordem social (YAZBEK, 1993, p.74).

Além do caráter pedagógico das ações do trabalho social, também chamou a atenção a partir dos dados coletados na pesquisa a necessidade de se estabelecer parcerias para realizar ações do trabalho social, pois a atuação da equipe técnica tem limites e não pode ser considerada como a única alternativa para atendimento de todas as necessidades das famílias, ou seja, é necessário interagir com outros serviços públicos.

A necessidade de estabelecer parcerias para realizar ações do trabalho social com as famílias constou como **tema emergente 3 da unidade de análise 3) alternativas para melhoria do trabalho social.**

De acordo com os (as) entrevistados (as) há a necessidade de estabelecer parcerias e de realizar um trabalho integrado com a rede de serviços públicos e/ou entidades não governamentais que atuam no território, como possibilidade para se obter melhores resultados.

[...] é a rede, então a rede de serviços ela é uma possibilidade e aqui no município a gente tem a rede socioassistencial, que o CRAS acaba fazendo essa referência. Então é a inserção nessas redes a gente tem participado, a equipe participa das redes que estão nos territórios do projeto, duas redes, e levar eles pra dentro desse serviço e que nós não sejamos o canal de acesso a esses serviços eu acho que essa é uma grande possibilidade. Porque o projeto ele passa, e essas redes elas permanecem. Porque está na estrutura do serviço público dos serviços sociais e isso é uma das possibilidades [...] (Entrevista 2).

Nas entrevistas, destacou-se a necessidade do envolvimento do conjunto de Secretarias que compõem a Administração Pública Municipal e a articulação da equipe com a rede de serviços públicos.

[...] A prioridade para eles no momento é outra, eles reclamam, mas isso tudo é resultado de uma coisa que está toda errada, é cultural isso, e também tem a questão de que não foi trabalhado quando eles entraram lá, foi trabalhado algumas coisas mas sempre muito sozinha entendeu e é difícil tu conseguir assim algo sozinha, tu precisa de ajuda de outros setores, de outras pessoas tu precisa de um envolvimento de muito mais do que uma ou duas pessoas pra tu conseguir alguma coisa e depois de dois anos quase vem a articulação com a rede. **O envolvimento do município com o que estava acontecendo**, não tem como tu jogar um monte de pessoas lá e deu, virar as costas e ir embora, esse envolvimento era necessário, era fundamental eu acho que para a coisa realmente acontecer, eles não tem CEP ainda, o carteiro não encontra eles entendeu então eu **acho que o envolvimento a própria equipe com as secretarias** talvez antes, mas teve a questão de mudança de governo daí é tudo mais complicado, daí até tu chegar nas pessoas certas alguém te ouvir, então talvez isso faltou assim para a coisa realmente acontecer (Entrevista 7, grifo nosso).

A necessidade de estabelecer parcerias para a realização das ações do trabalho social é percebida como uma forma de melhoria das ações, mas também cabe uma crítica, visto que, percebe-se que a responsabilidade em estabelecê-las recai sobre a equipe técnica como se fosse uma atribuição, quando poderia ocorrer naturalmente, visto que o trabalho social na política habitacional não se trata de uma ação isolada, requer envolvimento de diversos setores e políticas públicas.

[...] Pra mim, ao meu ver, falta mais é parceria. A gente fazer um trabalho melhor que tu possa a comunidade, a pessoa em si que vai ali realizar o trabalho junto ficar satisfeita com aquilo que ela aprendeu, mas tu tem que ter os material pra trabalhar com as pessoas, mas a gente não tem ainda o conteúdo pra trabalhar com as pessoas falta de recursos, é demorado, até tem, mas é demorado [...] (Entrevista 8).

No planejamento das ações pode-se prever a participação das demais instâncias da esfera pública, indispensável ao alcance das iniciativas. Paz e

Taboada (2010) identificam como pressupostos das intervenções em programas habitacionais:

- o reconhecimento da função social e do direito à cidade deve estar presente na gestão pública, articulando política habitacional, com política urbana e demais políticas sociais. O desenvolvimento de projetos integrados, através de ações intersetoriais é fundamental para a concretização dos direitos sociais.
- o reconhecimento da legitimidade da participação da sociedade civil organizada na definição, gestão e controle da política habitacional através da criação de espaços institucionais e das organizações próprias e autônomas dos movimentos sociais (PAZ; TABOADA, 2010, p. 55).

A parceria vai além da esfera pública, podendo abranger instituições da sociedade civil, tais como organizações não governamentais, fundações, entidades socioassistenciais como, por exemplo, a Pastoral da Criança, citada na entrevista 5.

[...] eu acho que a gente já teve uma evolução bem grande. A gente fez parcerias com a Pastoral da Criança que tinha uma acessibilidade e podia entrar lá e conseguia mobilizar a comunidade, já tem um vínculo com eles e a partir da parceria abriu algumas portas. Então agora a gente também está firmando parcerias com a secretaria da mulher, com o CREAS para desenvolver atividades dentro da comunidade [...] (Entrevista 5).

De acordo com a entrevista 2 a parceria não se refere somente aos diversos setores e serviços no âmbito da esfera pública ou parcerias com entidades da sociedade civil, mas com as próprias famílias, enquanto famílias participantes do projeto de trabalho social e não apenas como público alvo da política habitacional.

[...] A possibilidade pra mim é a vinculação com as famílias, ter elas como parceiras é fundamental e daí essa parceria de não ser simplesmente 'ah ok a gente aguarda, a gente espera' [...] porque, por exemplo, na área um eles estão sendo muito tolerantes no meu ponto de vista [...], mas que eles também consigam entender isso [...] e porque o trabalho técnico social tá acompanhando, eles não se engessem nisso [...] (Entrevista 2).

Ao ressaltar a importância das parcerias e da articulação em rede para o desenvolvimento das ações do projeto de trabalho social, não se considera que esta seja a “tábua da salvação”, nem mesmo se deixa de ter uma visão crítica sobre as “parcerias” muitas vezes estarem 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 a atuação da equipe técnica, que inserida neste espaço sofre com os efeitos da precarização do trabalho, e precisa estabelecer estratégias

de atuação para manter o seu compromisso com o projeto profissional, quanto para as próprias famílias participantes do projeto habitacional, impactadas com a intervenção.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo tematizou o caráter emancipatório do trabalho social em projetos habitacionais, com base na visão dos trabalhadores inseridos nesse espaço, no município de São Leopoldo, no Rio Grande do Sul. A sua construção possibilitou identificar as contradições que permeiam a atuação da equipe técnica, responsável pela execução das ações do trabalho social e dos gestores, responsáveis pelo acompanhamento e coordenação.

A partir do estudo investigativo fundamentado no método dialético crítico, obtiveram-se as respostas para o problema da pesquisa, ou seja, possibilitou a identificação dos desafios e possibilidades da atuação da equipe técnica e gestores no desenvolvimento do trabalho social numa perspectiva emancipatória.

Para obtenção dos resultados foi necessário percorrer alguns caminhos, aprofundar os conhecimentos a partir de referenciais teóricos, buscar as origens da política habitacional no Brasil, o processo de urbanização e de configuração das cidades, o papel do Estado na área habitacional, o protagonismo dos movimentos sociais e o trabalho social inserido nesse contexto.

A partir do resgate histórico da política habitacional no Brasil, verificou-se que as cidades brasileiras cresceram marcadas por desigualdades sociais e territoriais, influenciadas pelo processo de urbanização, que se intensificou a partir do fenômeno da industrialização, a partir da década de 1930.

Nesse cenário, paralelamente ao exército industrial de reserva, cresce a escassez de moradia, como expressão da questão social, o que demandou a intervenção do Estado e o desenvolvimento de programas e ações de diversas modalidades, seja de provisão de moradias ou de urbanização, dentre outras, com o objetivo de suprir as necessidades de moradia.

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

Apesar dos inúmeros programas e projetos habitacionais desenvolvidos no âmbito da política habitacional, em diferentes períodos históricos, verifica-se que as intervenções não foram suficientes para suprir as necessidades de moradia e tornar a cidade acessível a todos.

A partir dos anos 2000, evidenciou-se uma série de transformações na política habitacional no Brasil, passando a ocorrer maiores investimentos em políticas sociais e em distribuição de renda, destacando-se os investimentos em programas habitacionais no âmbito do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC).

Esses investimentos em projetos habitacionais, principalmente em habitação de interesse social, demandam o trabalho social, a ser realizado concomitantemente com as obras e infraestrutura. Para o seu desenvolvimento é necessário um(a) coordenador(a) técnico(a), com formação preferencialmente em Serviço Social ou Sociologia e uma equipe técnica composta por profissionais de diferentes áreas, tais como assistentes sociais, biólogos, educadores sociais, pedagogos, sociólogos, teólogos, dentre outros para realizarem as suas ações.

Com origem no Desenvolvimento de Comunidade, o trabalho Social vem passando por transformações na forma como as suas ações são organizadas, acompanhando as transformações da Política Habitacional. Devido à necessidade de acompanhamento das famílias, em 2003 passou a ser exigido em todas as intervenções habitacionais que recebem recursos do Governo Federal.

Atualmente segue as orientações da Portaria 21 de 2014, que identifica os seus objetivos, os eixos temáticos a serem trabalhados com as famílias, orienta para a terceirização das equipes técnicas, para a necessidade de realização de estudos diagnósticos, as fases de execução das ações, dentre outros aspectos.

Como ocorria no Desenvolvimento de Comunidade, o trabalho social mantém alguns aspectos metodológicos e também reatualiza a sua função ideológica, a partir da intervenção na organização e na cultura das famílias participantes de projetos habitacionais e representa um espaço de interesses contraditórios, no qual os profissionais inseridos tem limites para exercerem a sua autonomia, a fim de direcionar e operacionalizar as suas ações numa perspectiva de garantia de direitos sociais e de fortalecimento das classes subalternas.

Nesse cenário, os profissionais vivenciam situações que limitam a sua autonomia e a sua atuação crítica, na medida em que estão condicionados aos valores, princípios e parâmetros da Instituição Empregadora. De acordo com os resultados da pesquisa, esse fato decorre do modo como o trabalho social está organizado de forma fragmentada, orientado para a terceirização da equipe técnica,

que sofre com a precarização do trabalho, muitas vezes contratada por tempo determinado e sem possibilidade de manutenção de vínculos.

Outro aspecto identificado a partir da pesquisa refere-se à forma como a intervenção habitacional que envolve remoção e reassentamento interfere na realidade das famílias, na sua relação com o território e no seu sentimento de pertencimento, o que causa resistência por parte das mesmas, cuja responsabilidade de “adaptá-las à nova realidade” para adquirirem hábitos que venham a favorecer a sustentabilidade do empreendimento recai sobre a equipe técnica.

No desenvolvimento das ações e na relação com a comunidade, é a equipe técnica executora, e também os gestores que estão em constante interação com as famílias e na sua atuação identificam as manifestações de conformismo e também de resistência em relação à intervenção habitacional.

Essa resistência se apresenta de diferentes formas, seja na relação das famílias com o espaço do Loteamento Novo Horizonte, salientando-se a depredação do Centro Comunitário, as vendas de unidades habitacionais, ou na forma como se relacionam com a equipe técnica e participam (ou não participam) das ações do trabalho social.

Nessa direção, o trabalho social conforme concebido na atualidade, não pode ser considerado como espaço unicamente emancipatório, de representação e participação da população no sentido de emancipação política, pois é permeado por contradições.

Apesar das regulamentações do trabalho social (IN8/2009 e Portaria 21/2014) preverem a possibilidade de participação social ou cidadã, o desenvolvimento da autonomia e a inclusão social das famílias, e de orientarem as ações em eixos temáticos, não há como prever que realmente se obtenha um resultado determinado e que se alcance todos esses aspectos a partir da operacionalização das ações.

Na operacionalização das ações do trabalho social, os profissionais encontram limites que abrangem desde as suas condições de trabalho, devido à tendência à terceirização, a fragmentação das ações do projeto e da própria equipe até o fato da intervenção ter sido proposta sem a participação das famílias, que recebem as informações sobre o projeto quando são impactadas. Esses aspectos não permitem que os profissionais realizem as ações de forma a garantir que a

comunidade realmente possa participar de fato, tenha conhecimento da totalidade do projeto, se expresse por conta própria, desenvolva a sua autonomia.

Nem mesmo os próprios profissionais têm condições de se apropriarem do projeto habitacional na sua totalidade, pois se verificou na pesquisa a fragmentação da forma como esses profissionais estão inseridos nesse espaço, salientando que uma equipe contratada executa as ações, a coordenação técnica vinculada ao Poder Público acompanha a execução, mas não participaram da sua fase de elaboração.

Todavia, ao discorrer sobre o trabalho social e desvendar as contradições que o permeiam e tornam improvável a existência de um caráter emancipatório nas suas ações, não significa que essa condição seja 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 (CHAUÍ, 2000).

Nesse sentido, além dos limites, os resultados da pesquisa também identificaram que existe uma potencialidade na atuação dos profissionais (técnicos e gestores), que estão inseridos no trabalho social, em reconhecer as contradições desse espaço de atuação, os seus limites e possibilidades, para realizar uma intervenção de forma crítica, que contribua para a organização das classes subalternas e não para a manutenção da condição de subalternidade.

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

Em relação aos aspectos apontados, alguns estão relacionados diretamente à equipe técnica, tais como a atuação dos profissionais como mediação e valorização dos saberes populares para o desenvolvimento das ações do trabalho social, a importância do perfil pedagógico das ações como forma de aproximação com a comunidade, a possibilidade de estabelecer espaços que favoreçam o diálogo e o acesso à informação, como recursos de cidadania.

Além disso, também constou na pesquisa a necessidade de capacitação dos profissionais inseridos no trabalho social, de forma a qualificar a sua atuação junto às famílias, a necessidade e possibilidade de estabelecer parcerias de modo a mobilizar outros setores e políticas sociais para atender as demandas da população e para a ampliação de direitos sociais, além do direito à moradia.

Nesse sentido, o trabalho social em projetos habitacionais pode representar um espaço de mudança, na medida em que através das suas ações os profissionais intervêm na realidade e na cultura das famílias, não de forma a adaptá-las e conformá-las numa condição de subalternidade, mas de forma crítica, a fim de contribuir para a resistência das classes subalternas e para a sua participação na tomada de decisões sobre o projeto e também para além dele, ampliando a luta por moradia e pelo direito à cidade.

Portanto, refletir sobre o carácter emancipatório do trabalho social e reconhecer as contradições que permeiam a realização das ações não significa a “árvore milagrosa” para transformar a sociedade capitalista, todavia, não se pode desconsiderá-lo como possibilidade para mudar o curso das coisas na realidade das famílias participantes dos projetos habitacionais, dando-lhes outro sentido, de acordo com a forma como se dá a intervenção habitacional, a atuação da equipe técnica e a participação da população.

Por fim, esse estudo não esgota 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

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

\_\_\_\_\_. **A dimensão pedagógica do Serviço Social: bases histórico-conceituais e expressões particulares na sociedade brasileira**. In. Revista Serviço Social & Sociedade, nº 79 - Ano XXIV – setembro, 2004.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Neodesenvolvimentismo. Choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil**. Bauru: Canal 6, 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BELLUZO, Luiz Gonzaga. **Precisa ser muito ruim para errar no Brasil**. In. Revista Instituto Humanitas Unisinos. Ano X, Nº 35 ISSN 1981-8469. São Leopoldo, 04.04.2011.

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

BORGES, Viviane Florindo. **(Re)produzindo lugares: Reflexões sobre os programas habitacionais de interesse social em comunidades do Município de São Leopoldo/RS**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós Graduação em Geografia. Porto Alegre, setembro de 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/38616>>. Acesso em: 01.08.14.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 27 jan. 2012.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Manual de Instruções Projetos Prioritários de Investimentos – PPI, Urbanização de Assentamentos Precários – UAP, período 2010/2011**. Ministério das Cidades - MCidades: Secretaria Nacional de Habitação Disponível em: <<http://listas.cidades.gov.br/pipermail/ea.saneamento/attachments/20100712/001d6075/attachment-0003.obj>>. Acesso em: 08 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Programa: **Habitação de Interesse Social. Ação: Apoio à construção Habitacional para famílias de Baixa Renda. Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social e Intervenções de Provisão Habitacional**. Ministério das Cidades: Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Marcos Legais históricos da política habitacional a partir do ano 2000**. In. MCidades – Escola Nacional de Administração Pública – Curso: O Ministério das Cidades: estruturas e políticas sob sua responsabilidade – Programa de Formação em Projetos urbanos, 2014.

\_\_\_\_\_. **Instrução normativa nº 08, de 26 de março de 2009.** Diário Oficial da União, Poder Judiciário, Brasília, DF, Seção 1, p. 42, abr. 2008. Disponível em: <[www.cidades.gov.br/images/.../IN-008-2009\\_Trabalho\\_Social.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/.../IN-008-2009_Trabalho_Social.pdf)>. Acesso em: 01 dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Anexo I Instrução Normativa Nº 8, de 26 de março de 2009.** Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Provisão Habitacional. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Instru%C3%A7%C3%B5esNormativas/IN-no-8-HIS-revisao-IN-50-ANEXO-I.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Anexo II Instrução Normativa Nº 8, de 26 de março de 2009.** Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Instru%C3%A7%C3%B5esNormativas/IN-no-8-UAP-revisao-IN-50-ANEXO-II.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 21 de 22 de janeiro de 2014.** Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Disponível em: [http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/portarias/portaria\\_21\\_01jan\\_22\\_2014\\_manual\\_inst\\_trabalho\\_social.pdf](http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/portarias/portaria_21_01jan_22_2014_manual_inst_trabalho_social.pdf). Acesso em: 09 nov 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 03 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.** Altera a redação do artigo 6º da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007.** Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 22 jan. 2007, p. 16. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6025.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6025.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2012.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro.** Ijuí: UNIJUÍ, 1997.

BUENO, Newton Paulo. **A Revolução de 1930: Uma Sugestão de Interpretação Baseada na Nova Economia Institucional**. Est. econ., São Paulo, v. 37, n. 2, p. 435-455, ABRIL-JUNHO 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ee/v37n2/08.pdf>. Acesso em 15 out. 2014.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Concepções sobre pobreza e alguns desafios para intervenção social**. In: serviço Social e Sociedade, Ano XXVI, nº 84, nov. 2005, São Paulo: Cortez, 66p a 89p.

CFESS. **Campanha do dia do (a) assistente social em defesa do direito à cidade** - 2014. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1076>. Acesso em 14 out. 2014.

CHAFFUN, Nelson. Dinâmica global e desafio urbano. In.: BONDUKI, Nabil Georges (org.). **Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1997. p. 17 - 37.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. Ed. Ática, São Paulo, 2000. Disponível em:< [http://www.filosofia.seed.pr.gov.br/arquivos/File/classicos\\_da\\_filosofia/convite.pdf](http://www.filosofia.seed.pr.gov.br/arquivos/File/classicos_da_filosofia/convite.pdf)>. Acesso em:14 set, 2014.

CHAUÍ, Marilena. **Conformismo e Resistência: Aspectos da Cultura Popular no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 6ª edição, 1994.

CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES. **Texto aprovado na plenária da 5ª Conferência Nacional das Cidades**. Conselho Nacional das Cidades, 2013. Disponível em:< <http://www.cidades.gov.br/5conferencia/images/arquivos/textofinalizado.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2014.

COSTA, Teresa Hilda Bezerra S.; LIMA, Rochelly Euzébio de. **Questão urbana e Serviço Social**. In: Revista Serviço social e Sociedade, nº 79. Ano XXV, 2004.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente: ensaios sobre a democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2010.

FERNANDES, Lenise Lima. Trabalho Social e habitação para população de baixa renda: desafios a uma ação profissional democrática no início do século XXI. In. GOMES, M. de Fátima Cabral; PELEGRINO, Ana Izabel Carvalho (orgs.); RIBEIRO, Ana Clara Torres [et. Al.]. **Política de Habitação Popular e Trabalho Social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005, p.217–237.

FREIRE, PAULO. **O papel do assistente social no processo de mudança**. Versão brasileira por n.r.r., de reprodução autorizada pelo autor para a revista “Hoy em el Servicio Social” (ECRO/Argentina, 1971). Traduzido para circulação interna na Faculdade de Serviço Social/PUCRS/1975. Disciplina Serviço Social e Processos de Trabalho nas Organizações. Unisinos. Curso de Serviço Social. Unisinos - Curso de

Serviço Social - Atividade Acadêmica: Serviço Social e os processos de trabalho nas organizações - Profª Marilene Maia - 2009/2

GAMBOA, Sílvio Ancízar Sanches. **A Dialética na pesquisa em educação: elementos de contexto.** In.: Metodologia da pesquisa educacional. 2ª ed. Aumentada – São Paulo: Cortez, 1991. (p.93 a 115)

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

GOMES, Maria de Fátima C. M; PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho. **Política de habitação popular e trabalho social.** Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

GUERRA, Yolanda. **A Instrumentalidade no Trabalho do assistente social.** Cadernos do Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais, “Capacitação em Serviço Social e Política Social”, Módulo 4: O trabalho do assistente social e as políticas sociais, CFESS/ABEPSS- UNB, 2000.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.** São Paulo: Cortez, 1983.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de Capital Fetiche: capital financeiro trabalho e questão social.** São Paulo: Cortez, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na cena contemporânea.** In. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. CFESS: 2009. Disponível em: [http://www.prof.joaoantas.nom.br/materialdidatico/material/1\\_-O\\_Servico\\_Social\\_na\\_cena\\_contempor\\_nea.pdf](http://www.prof.joaoantas.nom.br/materialdidatico/material/1_-O_Servico_Social_na_cena_contempor_nea.pdf).

IBGE. Censos demográficos 1940/2000. **Evolução da população urbana no Brasil (1940 – 2000).** Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tendencia\\_demografica/analise\\_populacao/1940\\_2000/comentarios.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tendencia_demografica/analise_populacao/1940_2000/comentarios.pdf)> Acesso em: 16 dez de 2014.

IPEA. **Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro (PNAD 2007-2012), novembro de 2013.** Disponível em: <file:///C:/Users/Andy/Downloads/131125\_notatecnicadirur0]5.pdf>. Acesso em: 19.11.14.

KOGA, Dirce. **Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos.** São Paulo: Cortez, 2003.

LATOUCHE, Serge. **O desenvolvimento é insustentável.** In.: Cadernos IHU em formação. Ano 2. Nº 7 ISSN 1807-7862. São Leopoldo, 2006.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal/ lógica dialética.** 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de T. C. Netto. São Paulo: Documentos Ltda., 1969.

LIMA, Juliana Duarte. **A moradia digna como conteúdo de direito humano: Serviço Social na Política Habitacional**. 2008. 87 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Serviço Social) -- Curso de Serviço Social, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, 2008.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. Tradução de Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LUIZ, Danuta E. Cantoia. **Emancipação e serviço social: a potencialidade da prática profissional**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: alternativas para uma crise urbana**. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

MARTELETO, Regina Maria e STOTZ, Eduardo Navarro. **Informação, saúde e redes sociais: diálogos de conhecimentos nas comunidades da Maré**. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 2009.

MARTINS, Cristina Rafaela. **A concepção habitacional a partir dos discursos técnicos: o Primeiro Congresso de Habitação (1931) e a Jornada da Habitação Econômica (1941)**. In.: Revista Espacialidades [online]. 2011, v. 4, n. 3. Disponível em < <http://cchla.ufrn.br/espacialidades/v4n3/Rafaela.pdf>>. Acesso em: 03 set 2014.

MARX, Karl. **A Questão Judaica**. 1818-1883 [tradutor Sílvio Donizete Chagas]. São Paulo: Centauro, 2005.

\_\_\_\_\_. **O Capital** – Capítulo Inédito. Livro I, Capítulo VI. São Paulo: Livraria Editora de Ciências Humanas, 1985.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 10.ed.- São Paulo: Hucitec, 2007.

MINISTÉRIO DAS CIDADES – MCIDADES. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos MCidades Habitação, v. 4 nov. 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES – MCIDADES. **Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Curso à distância. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades, maio de 2009. Disponível em:< [http://ongnetbrasil.org.br/arquivos/plhis/Livro\\_EAD-PLHIS\\_publicacao.pdf](http://ongnetbrasil.org.br/arquivos/plhis/Livro_EAD-PLHIS_publicacao.pdf)>. Acesso em: 17 dez. 2014.

MOTA, Ana Elizabete. **Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro**. In.: As ideologias de contrarreforma e o serviço social / organização: Ana Elizabete Mota. – Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010 – p.13 -34.

\_\_\_\_\_. **As ideologias de contrarreforma e o serviço social** / organização: Ana Elizabete Mota. – Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010 437p.

\_\_\_\_\_; AMARAL, Angela Santana; PERUZZO, Juliane Felix. **O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina**. In: MOTA, Ana Elizabete (org). As ideologias de contrarreforma e o serviço social / organização: Ana Elizabete Mota. – Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010 – p. 35 -67.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64**. São Paulo Cortez – 9ª Edição – Pág. 115 a 217, 2006.

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 – 89

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão Dualista**. Boitempo Editorial, 2003.

\_\_\_\_\_. **O lulismo como uma regressão**. In. Revista Instituto Humanitas Unisinos. Ano X, Nº 352, ISSN 1981-8469. São Leopoldo, 29.11.2010.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo monopolista. Uma política econômica arriscada e perigosa**. In. Revista Instituto Humanitas Unisinos. Ano X, Nº 35 ISSN 1981-8469. São Leopoldo, 04.04.2011.

OREIRO, José Luis. **Mudanças silenciosas**. In. Revista Instituto Humanitas Unisinos. Ano X, Nº 35 ISSN 1981-8469. São Leopoldo, 04.04.2011.

PAZ, Rosangela D.O. da, RAICHELIS, R., OLIVEIRA, I. I. M. C. E. **Intervenções urbanas e trabalho** In: GOMES, M. de Fátima Cabral; FERNANDES, Lenise Lima; MAIA, Rosemere Santos (Orgs). Interloquções Urbanas: Cenários, enredos e atores. 1. Ed. Rio de Janeiro: Arco-Iris, 2008, p.237-248.

PAZ, Rosangela D.O. da, TABOADA, Kleyd Junqueira. **Política Nacional de Habitação, Intersectorialidade e Integração de Políticas Públicas**. In. Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social. Brasília, Ministério das Cidades, 2010, p.25-40.

\_\_\_\_\_. **Metodologia do Trabalho Social em Habitação**. In. Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social. Brasília, Ministério das Cidades, 2010, p.69-75.

PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho. Cidade, globalização e condições de vida em favelas do Rio de Janeiro. In. GOMES, M. de Fátima Cabral; PELEGRINO, Ana Izabel Carvalho (orgs.); RIBEIRO, Ana Clara Torres [et. Al.]. **Política de Habitação Popular e Trabalho Social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005, p.77-89.

PINHERO, Otilie Macedo [et. al]. **Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena**; Coordenação Celso Santos Carvalho, Denise Gouvêa, Renato Balbim. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

PMSL/DEMHAB. **Projeto de Trabalho Técnico Social – PTTS Reassentamento e regularização de famílias às margens da sub-bacia do Arroio Kruse**. São Leopoldo, 2007.

PLHIS - **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. São Leopoldo PMSL/DEMHAB, 2012.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Mediação e Serviço Social: um estudo preliminar sobre a categoria teórica e sua apropriação pelo serviço social**. São Paulo: Cortez; Belém PA: Universidade da Amazônia, 1995.

PRATES, Jane Cruz. **O Ciclo de investigação e o processo de planejamento da pesquisa social**. Síntese produzida para fins didáticos. Porto Alegre, 2010, mimeo

PRATES, Jane Cruz. **Planejamento da pesquisa social**. *Temporalis / Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social*, Porto Alegre, Ano II, n. 7, p. 123-143, jan./jun. 2003.

REIS, Carlos Nelson dos. **Exclusão Social e políticas sociais: uma proposta de integração articulada de políticas sociais públicas para inclusão social**. In.: *O Sopro do Minuano: transformações societárias e políticas sociais – um debate acadêmico / Carlos Nelson dos Reis (Org.) – Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.*

RICCI, Rudá. **Um fordismo tupiniquim que concilia interesses**. In. *Revista Instituto Humanitas Unisinos*. Ano X, Nº 352, ISSN 1981-8469. São Leopoldo, 29.11.2010.

ROLNIK, Raquel. **Os legados da Copa**. Publicado em 17.07.14. Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/2014/07/17/os-legados-da-copa/>. Acesso em: 14 out 2014.

SAMPAIO, Dulce Moreira. **Educação e a Reconexão do Ser: Um Caminho para a Transformação Humana e Planetária**. Petrópolis: Vozes, 2010.

SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. **Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa**. In.: *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S0101-66282012000400004&lng=pt&nrm=is&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0101-66282012000400004&lng=pt&nrm=is&tlng=pt)>. Acesso em 27 set. 2014.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado, fundamentos Teórico e metodológico da geografia**. São Paulo: Hucitec, 1988.

\_\_\_\_\_. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Milton Santos, Maria Laura Silveira. 5ª ed. Record: Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. **O dinheiro e o território.** In: TERRITÓRIO territórios. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Geografia/ UFF; GEOgraphia - Ano. 1 Nº 1,1999. P. 7-13. Disponível em:<<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/viewFile/2/2>>. Acesso em: 14 set 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Política Habitacional Brasileira: verso e reverso.** São Paulo: Cortez, 1989.

SINGER, André. Lulismo. **Um movimento informal de políticas públicas.** In. Revista Instituto Humanitas Unisinos. Ano X, Nº 352, ISSN 1981-8469. São Leopoldo, 29.11.2010.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização.** 11ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de Comunidade e Participação.** São Paulo: Cortez, 1987.

TRIVIÑOS, Augusto N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais. A pesquisa qualitativa em educação: o positivismo, a fenomenologia, o marxismo.** São Paulo: Atlas, 1992.

VERA, Ernesto Isunza. Instituciones y actores de la participación ciudadana em México. ¿ Salida coyuntural a la crisis de legitimidade o câmbios estructurales para la democratización? In.: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: Argos, 2007. p.301 – 329.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social.** São Paulo: Cortez, 1993.

WANDERLEY, Mariângela Belfiore. **Metamorfoses do desenvolvimento de comunidade e suas relações com o Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 1993.

WÜSTH, Andréia. **Serviço Social na Política Habitacional: construindo alternativas para a garantia de Direitos Humanos.** 86 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Unidade Acadêmica de Serviço Social, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, 2012.

\_\_\_\_\_. **Trabalho Social em Projetos Habitacionais: Rumo à Cidadania.** (Relatório Final de Pesquisa Acadêmica realizada na Disciplina Pesquisa em Serviço Social II, na Universidade do Vale do Rio dos Sinos). São Leopoldo, 2010.

## APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL**

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Convidamos o (a) Sr (a) para participar da Pesquisa “O caráter emancipatório do trabalho social: a realidade de famílias reassentadas em São Leopoldo”, sob a responsabilidade da pesquisadora Andréia Wüsth, a qual pretende reconhecer os efeitos das ações do Trabalho Técnico Social desenvolvido com famílias reassentadas no município de São Leopoldo-RS, a fim de desvelar o seu caráter emancipatório e as transformações na realidade das famílias beneficiárias, com base na atuação dos profissionais envolvidos.

Sua participação é voluntária e consiste em responder uma entrevista semiestruturada, que tem a duração de aproximadamente 40 minutos e será gravada se assim você permitir.

Para qualquer informação, o (a) Sr (a) poderá entrar em contato com a mestrande Andréia Wüsth pelo telefone (54) 8108-0144, email: [andreiaw.ssocial@gmail.com](mailto:andreiaw.ssocial@gmail.com) ou com a Profª Drª Berenice Rojas Couto pelo telefone (51) 33203538 email [Berenice.couto@pucrs.br](mailto:Berenice.couto@pucrs.br) ou com a entidade responsável – Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS, fone (51) 3320-3345, horário de funcionamento das 08h00min às 12h00min e das 13h35min às 17h00min.

### ***Este termo lhe assegura:***

Riguroso sigilo de identidade na publicação desta pesquisa;

Possíveis esclarecimentos a quaisquer dúvidas que possa ter sobre sua participação nesta pesquisa;

O desligamento da pesquisa a qualquer momento.

### **Consentimento Pós-Informação**

Eu, \_\_\_\_\_, fui informado sobre o que a pesquisadora quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, concordo em participar da pesquisa e declaro que recebi cópia do presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

São Leopoldo, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do (a) participante

\_\_\_\_\_  
Mestranda Andréia Wüsth

\_\_\_\_\_  
Orientadora Profª Drª Berenice Rojas Couto

## APÊNDICE B – Roteiro de entrevista

### IDENTIFICAÇÃO

Número da entrevista: .....

Data da entrevista:...../...../2014.

Cargo/ Formação do(a) entrevistado:.....

Setor/Instituição: .....

### 1. CONSIDERAÇÕES SOBRE O TRABALHO SOCIAL

1.1 Qual o seu entendimento sobre o trabalho social na política habitacional?

1.2 Na tua concepção, é possível estabelecer uma relação entre o trabalho social e emancipação política? Se acha possível, como pode se materializar?

1.3 Qual a sua percepção sobre as ações do Trabalho Social sob uma perspectiva de ampliação de direitos sociais?

### 2. ATUAÇÃO DA EQUIPE TÉCNICA E GESTORES

2.1 Como se dá a interação dos profissionais (equipe técnica e gestores) com as famílias participantes do projeto na elaboração e execução das ações?

2.2 Quais os limites e possibilidades encontrados durante o desenvolvimento das ações do Trabalho Social com as famílias reassentadas no Loteamento Novo Horizonte?

2.3 Quais as sugestões para a melhoria das ações do trabalho social?

**ANEXO A – Carta de aprovação da Comissão Científica**

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Porto Alegre, 01 de outubro de 2013

Encaminho o projeto de pesquisa sob o número 31/2013 intitulado **"O CARÁTER EMANCIPATÓRIO DO TRABALHO SOCIAL: A REALIDADE DE FAMÍLIAS REASSENTADAS EM SÃO LEOPOLDO"** da mestrandia Andréia Wüsth.

De acordo com a avaliação o projeto enquadra-se na seguinte categoria:

- (X) Aprovado
- ( ) Com pendências – anexar parecer
- ( ) Não aprovado – anexar parecer

Atenciosamente,

Prof<sup>a</sup>. Dra. Maria Isabel Barros Bellini  
Coordenadora da Comissão Científica do Programa de Pós-Graduação em  
Serviço Social - FSS/PUCRS

**PUCRS**

**Campus Central**

Av. Ipiranga, 6681 - P. 15 - sala 330 - CEP 90619-900  
Porto Alegre - RS - Brasil  
Fone: (51) 3320-3539 - Fax (51) 3320-3606  
E-mail: [servico-social-pg@pucrs.br](mailto:servico-social-pg@pucrs.br)  
[www.pucrs.br/fss/pgs](http://www.pucrs.br/fss/pgs)

## ANEXO B – Carta de Aprovação do Comitê de Ética

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE  
CATÓLICA DO RIO GRANDE  
DO SUL - PUC/RS



### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** O CARATER EMANCIPATÓRIO DO TRABALHO SOCIAL: A REALIDADE DE FAMÍLIAS REASSENTADAS EM SÃO LEOPOLDO

**Pesquisador:** Berenice Rojas Couto

**Área Temática:**

**Versão:** 1

**CAAE:** 23030214.7.0000.5336

**Instituição Proponente:** UNIAO BRASILEIRA DE EDUCACAO E ASSISTENCIA

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 539.108

**Data da Relatoria:** 07/03/2014

#### Apresentação do Projeto:

A presente pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, fundamentada no método crítico-dialético, propõe-se a tematizar o caráter emancipatório das ações do Trabalho Técnico Social desenvolvido com famílias reassentadas no município de São Leopoldo, no Rio Grande do Sul.

#### Objetivo da Pesquisa:

Reconhecer os efeitos das ações do Trabalho Técnico Social desenvolvido com famílias reassentadas no município de São Leopoldo, a fim de desvendar o seu caráter emancipatório e as transformações na realidade das famílias beneficiárias.

#### Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Os pesquisadores referem não haver riscos.

#### Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Esta é uma Pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e está baseada na perspectiva paradigmática crítico-dialética. De acordo com Prates (2003), o método dialético crítico contempla o equilíbrio entre condições subjetivas e objetivas, e o movimento contraditório na constituição dos fenômenos sociais. Segundo Minayo (1994, p.22), a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, adequandose

ao tema da pesquisa, numa perspectiva crítico-dialética, uma vez que busca encontrar, na parte, a

**Endereço:** Av.Ipiranga, 6690, prédio 60, sala 314  
**Bairro:** Partenon **CEP:** 90.610-900  
**UF:** RS **Município:** PORTO ALEGRE  
**Telefone:** (51)3320-3345 **Fax:** (51)3320-3345 **E-mail:** cep@pucrs.br

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE  
CATÓLICA DO RIO GRANDE  
DO SUL - PUC/RS



Continuação do Parecer: 539.108

compreensão e a relação com o todo; e a interioridade e a exterioridade como constitutivas dos fenômenos.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Todos os termos são apresentados. Solicita-se apenas colocar o termo de consentimento na forma de convite.

**Recomendações:**

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Solicita-se apenas colocar o termo de consentimento na forma de convite. Como é uma pequena adequação, estou aprovando o projeto na certeza de que os pesquisadores farão esta correção.

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

**Considerações Finais a critério do CEP:**

PORTO ALEGRE, 24 de Fevereiro de 2014

---

Assinador por:  
caio coelho marques  
(Coordenador)

Endereço: Av.Ipiranga, 6690, prédio 60, sala 314  
Bairro: Partenon CEP: 90.610-900  
UF: RS Município: PORTO ALEGRE  
Telefone: (51)3320-3345 Fax: (51)3320-3345 E-mail: cep@pucrs.br

## ANEXO C – Definição dos componentes do déficit habitacional (entre parênteses, as variáveis nas estimativas da PNAD)

<p><b>Componente 1 – Habitações precárias</b></p> <p>As <b>habitações precárias</b> compreendem dois subcomponentes, quais sejam:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) domicílios improvisados: são todos os <b>domicílios classificados como Particular Improvisado</b> (V0201).</li> <li>(ii) domicílios rústicos: caracterizados quando há Domicílios Particulares Permanentes (DPP) (V0202), do tipo casa e apartamentos que não sejam de alvenaria ou madeira emparelhada (V0203), cujo material predominante seja de taipa não revestida, madeira aproveitada, palha ou outro material (categorias 3 a 6).</li> </ul>
<p><b>Componente 2 - Coabitação familiar</b></p> <p>A <b>coabitação familiar</b> é definida por dois subcomponentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) todos os DPP (V0202) do tipo <b>cômodo</b>, independente da condição de sua ocupação, sejam eles cedidos, próprios ou alugados.</li> <li>(ii) famílias conviventes (aquelas que residem no mesmo domicílio com pelo menos outra família) com intenção declarada de se mudar. Assim, todo domicílio que apresente mais de uma família (V0403 – categoria 2 a 9) e que tenha intenção de constituir um novo domicílio (V0410 – categoria 2) é caracterizado como <b>convivente</b>.</li> </ul>
<p><b>Componente 3 - Ônus excessivo com aluguel</b></p> <p>Caracteriza-se o <b>ônus excessivo com aluguel</b>, se o peso do valor pago como prestação da locação (V0208) no orçamento domiciliar for <b>superior ou igual a 30%</b> da renda domiciliar. Este indicador é calculado exclusivamente para os DPPs urbanos. Além disso, só estão incluídos neste indicador domicílios com renda total de até três salários mínimos.</p>
<p><b>Componente 4 – Adensamento excessivo em domicílios locados</b></p> <p>A qualificação do <b>adensamento excessivo</b> ocorre nos DPPs alugados (V0207 – categoria 3) com <b>mais de 3</b> habitantes (V0105) por cômodo, que sirva, permanentemente, como dormitório (V0206).</p>

Fonte: IPEA (2013)