

# O Trabalho Social e a Política Habitacional

*Social Work and Housing Policy*

Maria da Conceição Vasconcelos Gonçalves\*  
Thainara Guimarães Ribeiro\*\*  
Silvia Catarina Dourado Vasconcelos\*\*\*  
Taíra Cris de Jesus Moreira\*\*\*\*

---

**Resumo:** O artigo faz uma reflexão da política habitacional, na cidade de Aracaju, a partir do trabalho social desenvolvido nos espaços de atuação do poder público municipal. Desde 2001, a Prefeitura de Aracaju tem desencadeado ações voltadas para a habitação em parceria com a CEF, o BID e Petrobrás. Uma das exigências para o financiamento de unidades habitacionais é a colocação de recursos para o social. O trabalho social envolve ações organizadas a partir dos eixos de informação, mobilização e organização comunitária, preservação do meio ambiente e patrimônio. O assistente social é um dos técnicos habilitados para sua operacionalização.

**Palavras-chave:** política habitacional; trabalho social; serviço social; habitação.

---

## Introdução

A proposta do artigo é fazer uma abordagem da política habitacional tomando por referência o trabalho social desenvolvido nos empreendimentos habitacionais da Prefeitura Municipal de Aracaju, em especial os vinculados ao Programa de Arrendamento Residencial - PAR.

A política habitacional no município de Aracaju só vai ser inserida na agenda política do governo municipal a partir de 2001. Antes, eram encontradas ações esporádicas sem continuidade. Com Marcelo Déda, primeiro prefeito petista, a Prefeitura passou a encará-la como uma política social com recursos econômicos específicos, com a formação de uma equipe técnica e com ações permanentes desenvolvidas através do “Programa Moradia Cidadã” envolvendo projetos de várias secretarias, empresas e fundações que compõem a sua estrutura organizacional. A Prefeitura operacionaliza a política habitacional através de recursos próprios e oriundos de parcerias com agências financiadoras e com outras entidades, a exemplo da Petrobrás. Entre as diferentes iniciativas voltadas para a habitação destacamos os programas de regularização

---

\* Assistente social, doutora em Serviço Social, Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe, coordenadora da pesquisa.

\*\* Estudante do curso de Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe, bolsista de iniciação científica, CNPq/ COPES/ UFS.

\*\*\* Estudante do curso de Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe, bolsista de iniciação científica, CNPq/ COPES/ UFS.

\*\*\*\* Estudante do curso de Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe, bolsista do PET (Programa de educação Tutorial).

fundiária; o Programa de Arrendamento Residencial e os projetos de melhoria habitacional, ambos financiados pela Caixa Econômica Federal/CEF; os projetos de intervenção urbana em áreas de habitação subnormais financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID como, por exemplo, o Programa Habitar Brasil – HBB e o Santa Maria Protege com recursos da Petrobrás. Os projetos “Santa Maria Protege”, e o “HBB” estão voltados para as famílias de baixa renda das áreas de risco, que vivem em condições subumanas próximo à faixa do gasoduto e no Morro do Avião, no bairro Santa Maria e em áreas de manguezais no bairro Coroa do Meio. Através desses projetos são desenvolvidas ações que visam à melhoria da qualidade de vida da população, que será beneficiada com a construção das unidades habitacionais.

A política habitacional será analisada como uma estratégia de mediação entre as demandas da sociedade e a intervenção do Estado, observando a sua inserção num contexto social determinado, as divergências e as contradições presentes na sua formulação e implementação. Nesta perspectiva, a moradia, apesar de ser uma necessidade básica à reprodução da força de trabalho, está vinculada às determinações conjunturais, estruturais e à contradição entre capital e trabalho.

A habitação é uma questão social que vem se agravando e tem visibilidade no cenário político dada à concentração de renda que tem aumentado a desigualdade social e o empobrecimento de determinados segmentos sociais. Trata-se, entre outros atores, de uma necessidade básica difícil de ser suprida devido ao seu alto custo e às interferências dos mercados de terra e imobiliário. Uma alternativa utilizada pelo Estado é a operacionalização de programas destinados para segmentos sociais de diferenciadas faixas econômicas através de agências de financiamento.

A proposta da pesquisa que serviu de subsídio para o presente artigo teve como suporte mais amplo a temática da política habitacional que vem fazendo parte da agenda social e política dos governos municipais, estaduais e federal. Ressaltamos que a habitação é um componente da política urbana que compreende dois campos analíticos ligados à realidade social. São eles: a planificação urbana e os movimentos sociais urbanos. O primeiro refere-se à intervenção do Estado na organização do espaço e nas condições sociais de reprodução da força de trabalho. O segundo diz respeito ao estudo da articulação de classes envolvendo a luta política (CASTELLS, 1983, p. 317).

Nos últimos anos, os programas e projetos que constituem a política habitacional envolvem além de aspectos relativos à construção e ao financiamento da moradia, o contexto social onde esta se insere. Isto é, abordam questões relativas ao saneamento básico, à drenagem e à pavimentação das ruas, aos equipamentos sociais (escola, posto de saúde, posto policial e outros) que devem existir na sua abrangência. Esta nova forma de pensar a habitação tem feito com que órgãos que financiam

programas habitacionais, a exemplo da Caixa Econômica Federal – CEF, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, exijam a apresentação de projetos sociais quando o município e o Estado solicitam recursos visando à construção de um conjunto habitacional.

A moradia é uma das necessidades básicas à reprodução social e à força de trabalho. A busca de um abrigo sempre esteve presente na trajetória do homem, na sua incessante luta pela sobrevivência. Constituiu-se nas sociedades capitalistas num problema estrutural mediado pela política habitacional, responsável pela articulação do Estado com a sociedade civil. É bom lembrar que, historicamente, as diferentes formas de expressão da questão da moradia, tais como, o déficit de construções, as habitações subnormais, a segregação espacial, o alto valor dos aluguéis, estão relacionadas ao contexto social e refletem as determinações econômicas, sociais e políticas inerentes a cada época.

A análise estará centrada no Trabalho Social desenvolvido junto aos programas de arrendamento. O Trabalho Social desenvolvido nesses projetos tem por base os eixos de informação, preservação ambiental e patrimonial; mobilização e organização comunitária e geração de trabalho e renda. No PAR, esse último eixo é pouco trabalhado.

O público alvo do HBB e Santa Maria Protege é constituído por famílias de baixa renda que residem em moradias precárias, barracos localizados em assentamentos subnormais ou áreas de risco. As 250 famílias do “Santa Maria Protege” têm casas construídas próximas à faixa do gasoduto, uma área de risco. As 404 famílias do “HBB/ Santa Maria” residem no Morro do Avião, em casas de madeirite, plásticos, sem infraestrutura adequada à sobrevivência. As 600 famílias do “HBB/ Coroa do Meio” residiam em palafitas localizadas nos manguezais. A remoção para a nova moradia tem a finalidade de proporcionar melhores condições de vida a estas famílias. As 3.656 famílias dos 17 empreendimentos analisados do PAR têm uma renda entre 3 a 6 salários, possuem vínculo empregatício determinado, estão numa faixa etária entre 21 a 40 anos, o nível de escolaridade varia de médio a superior, são funcionários públicos, de iniciativa privada, e profissionais liberais.

A realidade foi apreendida no seu movimento através da articulação de diferentes recursos metodológicos entre eles: levantamento bibliográfico pertinente à temática; visitas, contatos formais e informais com técnicos vinculados às entidades financiadoras e executoras; análise de relatórios e, em específico, dos volumes sociais, arquivados na CAIXA, contendo os projetos e relatórios das atividades desenvolvidas durante a realização do Trabalho Social, no Programa de Arrendamento Residencial. A combinação desse instrumental metodológico nos permitiu captar o tipo de ações desenvolvidas, o tempo de execução, o valor do financiamento e o local de realização. A análise dos relatórios e projetos foi feita a partir de um formulário contendo os seguintes itens: equipe executora, público-alvo, tipo de ação desenvolvida enfocando quatro eixos - o de informação; geração de trabalho e renda; mobilização

e organização comunitária e, por fim, a preservação do meio ambiente e do patrimônio.

### **Política Social e a Questão da Habitação**

A habitação, ao lado da educação e da saúde, sempre se constituiu em uma das lutas travadas pela população para uma melhor condição de sobrevivência. É uma situação que se torna mais complexa com o agravamento da questão social e, conseqüentemente, das desigualdades sociais oriundas do capitalismo.

Ressaltamos que houve um aceleração dos centros urbanos e um aumento populacional com o surto manufatureiro-industrial a partir da década de 1930. As migrações dos camponeses para as cidades, em busca de melhores condições de trabalho, contribuíram com o seu (delas) desenvolvimento. Uma parcela significativa dessa população por não possuir alternativas de moradia nas cidades passou, então, a se alojar em ambientes coletivos, cortiços, áreas de risco, de condições subumanas e insalubres.

Nos centros das cidades o crescimento urbano gerou uma concentração de miserabilidade ao lado da riqueza. Entretanto, a habitação só passou a ser objeto de “atenção” do governo quando se tornou um perigo às classes dominantes e ao poder político, com a disseminação de epidemias conseqüência das condições de insalubridade das moradias. Nessa ocasião, o governo assume algumas medidas como, a destruição desses espaços, o incentivo à construção das vilas operárias, sem que tais medidas se constituam em uma política social. Um rápido olhar para a história do Brasil nos permite focalizar que as primeiras ações referentes à habitação datam de 1882 e 1885, direcionadas à saúde pública e à concessão de incentivos. São tentativas de solucionar os problemas de degradação das condições de higiene e saúde, originadas pela concentração e precariedade das habitações coletivas. Durante a década de 1930, as Caixas de Aposentadoria assumem algumas funções no campo habitacional. Em 1946, há uma tentativa de formulação dessa política com a criação da Fundação da Casa Popular, sem, contudo, obter êxito. Em 1964, através da Lei nº 4.320, de 21/08/1964, foi instituído o Sistema Financeiro de Habitação, que através do Banco Nacional de Habitação – BNH promoveu a construção e aquisição da casa própria, especialmente para as famílias de baixa renda e intensificou o processo de desenvolvimento urbano através de saneamento básico, infra-estrutura e outras ações. Mas, em 21/11/1986, através do decreto-lei nº 2.291, é extinto o BNH e é repassado para a Caixa o gerenciamento do Sistema Financeiro de Habitação.

A década de 1980 é marcada por uma desarticulação da política habitacional em termos gerenciais, ou seja, com a criação de instituições a exemplo do Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, as quais tiveram pouco tempo de ação. Mas, também é tempo de vitória política com a inserção do capítulo II, “Da Política Urbana”, da Constituição

Federal de 1988 (GONÇALVES, 2000, p. 255). Na década de 1990, há tentativas de reorganizá-la com várias iniciativas, entre elas citamos: o Plano de Ação Imediata para a Habitação – PAIM, lançado em maio de 1990, pelo presidente Fernando Collor de Melo; os programas Habitar Brasil para municípios com mais de 50 mil habitantes e o Morar Município para municípios de menor porte, durante o governo do presidente Itamar Franco. Aconteceram ainda, iniciativas de ações integradas da política habitacional com a política de saneamento ambiental, infra-estrutura social e transporte urbano desencadeadas durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, sendo que, no último, houve a criação do Ministério de Política Fundiária.

O governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, desde 2001, vem tentando, através do Ministério das Cidades, elaborar e operacionalizar uma nova política de habitação para o país, um novo sistema nacional de habitação que comprometa, além do governo federal, os estados e os municípios. Essa política concentra a sua atenção para as famílias de baixa renda. A habitação envolve, além da unidade habitacional, outros elementos tais como, a infra-estrutura, o transporte, o comércio, os postos de saúde, enfim, serviços que dão assistência à população e são necessários à reprodução da força de trabalho.

A política habitacional além do financiamento exige uma política urbana que permita um crescimento urbano menos concentrado, com a reserva de áreas de expansão para a construção (RIBEIRO e PECHMAN, 1985, p. 68).

A cidade, em geral, é constituída por bairros segmentados conforme a renda dos moradores. Na maioria das cidades, os segmentos de baixa renda estão abrigados nas favelas que estão distantes dos centros urbanos. Por conta dessa realidade, alternativas são cobradas do poder público para garantir o acesso à moradia à população de baixa renda. Assim, as favelas passam a ser concebidas como componentes da dinâmica da sociedade, contudo, “(...) tornaram-se alvo de medidas que apenas contornam os problemas ligados à sua existência, sem alterar as condições que desencadearam a sua produção” (FERNANDES, 2005, p. 223).

A organização das cidades é marcada também pela participação dos movimentos sociais, os quais ao se organizarem representam uma resistência e levantam as reivindicações que se tornam pautas para os governos. Os movimentos sociais urbanos denunciam, por exemplo, questões referentes às condições de vida da população, e aspectos vinculados a aquisição da casa própria, e à falta de infra-estrutura. A tensão entre Estado e sociedade civil emerge principalmente em algumas situações atuais, tais como, os espaços surgidos com as experiências já vivenciadas através dos programas do orçamento participativo e da atuação dos conselhos e das conferências nos níveis municipal, estadual e nacional. Na dinâmica sociopolítica, os interesses coletivos são confrontados e negociados a partir do enfrentamento dos conflitos que

regem as relações sociais na sociedade de classes, envolvendo a organização e a representação da sociedade.

### **Política Habitacional em Aracaju**

O crescimento demográfico no Brasil ocorre em ritmo acelerado enquanto que as condições de infra-estrutura, especialmente a de higiene não acompanham tal movimento. Este fato gera a concentração das atividades econômicas nas capitais, bem como da população. (SOUZA, 2005). A população de baixa renda, em geral, fixa-se nas periferias enquanto há uma concentração nos centros urbanos da população de maior poder aquisitivo. Em Aracaju, como as demais cidades, há um deslocamento da pobreza para os pontos mais distantes dos centros urbanos, existindo bolsões de pobreza em locais cada vez mais distantes que não dispõem, muitas vezes, de um sistema de transporte adequado.

A formação da cidade de Aracaju foi marcada pela história colonial e a recente industrialização do país.

Aracaju nasceu da necessidade de adaptação da província de Sergipe à nova economia mercantil na segunda metade do século XIX. A passagem do Brasil colônia para um Brasil mercantil exigiu a transferência da antiga capital sergipana, localizada no continente, para o litoral onde seria construído um porto – investimento vital para a nova economia. (SOUZA, 2005, p. 43)

As terras de Sergipe pertenciam à Bahia, contudo a necessidade de uma intermediação entre a Bahia e Pernambuco para o escoamento dos produtos, entre eles, o açúcar, deu origem à transferência de terras formando o Estado de Sergipe, que representa 2% do território brasileiro. Por razões relativas à produção da época, a capital, antes localizada em São Cristóvão, foi transferida para Aracaju em 17 de março de 1855.

Apesar de a cidade ter nascido de um planejamento, o seu crescimento tem sido desordenado e fragmentado. O centro comercial encontra-se no centro histórico, a elite nas áreas mais privilegiadas da cidade, ou seja, nos bairros formados à beira do rio Sergipe, e a população menos favorecida em conjuntos habitacionais na região da periferia, em terrenos frágeis e inadequados à habitação.

A expansão industrial no Brasil motivou a implantação da indústria de tecidos em 1884, na cidade de Aracaju, numa região hoje conhecida como Bairro Industrial. Este fato atraiu um contingente populacional para as proximidades desse bairro à procura de emprego.

Aracaju, desde o princípio, ocupou áreas de interesse ambiental, como os manguezais, os quais foram aterrados, a fim de ser utilizado para as construções. A preocupação maior sempre foi com as condições econômicas em detrimento das condições ambientais e até mesmo das sanitárias. Toda ocupação obteve uma forte participação do Estado, que garantiu a concentração da elite aracajuana em locais privilegiados.

A chegada da Petrobrás, em 1960, alterou o ritmo do comércio, do serviço público e da construção civil. Além disso, a vinda desta empresa proporcionou o crescimento da cidade do centro à periferia. Logo após, o crescimento passa a ser de forma vertical, visto que a expansão da cidade atingiu os municípios vizinhos, como Socorro e São Cristóvão.

Entre 1977 e 1989 foram construídas unidades habitacionais, cerca de 20.839, nas periferias [...] uma barreira para impedir o acesso da população pobre em direção ao centro da cidade. (SOUZA, 2005). De forma contraditória, o processo de fragmentação e segregação do espaço foi utilizado para tornar a cidade mais “democrática” e acessível, priorizando os investimentos em áreas sem assistência.

A necessidade de planejar e, conseqüentemente, de construir uma cidade mais democrática desencadeou a defesa desta proposta mediante a organização de movimentos de bairro, articulados aos sindicatos, os quais protestam pelo direito à cidade. O Estatuto da Cidade, uma conquista social a partir da Constituição de 1988, tem se configurado como um instrumento de garantia do direito à moradia e a serviços públicos, através da busca por uma cidade mais digna para todos. Nesse sentido, a Prefeitura de Aracaju, desde 2002 instituiu o Congresso da Cidade, um espaço público para o debate da questão urbana. Outro espaço importante é o dos conselhos, cuja participação popular determina o acompanhamento das decisões políticas e sociais, exigindo do governo propostas com a finalidade de conquistar um lugar de direito na cidade.

### **A Caixa Econômica Federal – CEF, O Programa de Arrendamento Residencial- PAR, e a Prefeitura Municipal de Aracaju - PMA**

Os problemas acerca da precariedade nas condições de habitação sempre existiram, porém é no sistema capitalista que essas condições se agravam, por causa do aumento da desigualdade social devido à concentração de renda. As questões relativas à habitação passam a atingir outros segmentos da sociedade. Cabe aqui abordar a questão da moradia como uma questão social que se torna objeto de intervenção estatal através da implementação de políticas voltadas especificamente para atender a demanda. Entre elas, destacamos o financiamento imobiliário e os programas habitacionais, tal como, o PAR - Programa de Arrendamento Residencial, executado em vários estados do país.

Com a extinção do BNH em 1986, o sistema financeiro de habitação passou para a CEF. Ao assumir a direção do sistema financeiro de habitação, a Caixa passa a atuar com políticas sociais, objetivando promover a melhoria contínua da qualidade de vida da sociedade. Segundo Blank (2005, p. 168), a Caixa, no apoio a ações de desenvolvimento urbano, financia ou repassa recursos de diferentes origens, tais como:

- Orçamento Geral da União – OGU;
- Agências Multilaterais de Crédito em especial o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco Mundial;
- Fundos: Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Arrendamento (FAR), e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT);
- Os recursos captados pela CAIXA por meio da Poupança.

Tais recursos têm uso diversificado por meio de programas voltados para infra-estrutura, saneamento ambiental e, principalmente, para habitação. Há o atendimento do setor público (prefeituras, estados e entidades sem fins lucrativos que atuam na área pública) e privado (família, indivíduo e empresas privadas). Grande parcela desses programas sociais executa o Trabalho Social, dentre eles, citamos:

- Pró-moradia com recursos do FGTS;
- Habitar Brasil BID com recursos do FGTS e BID;
- Habitação de Interesse Social com recursos do OGU;
- PAR – Programa de Arrendamento Residencial – com recursos do FAR.

O Trabalho Social foi inserido nos projetos habitacionais da CAIXA em 1995, e desde então mecanismos vêm sendo gerados e ampliados para atender a demanda. Em 1996, é criado o cargo de Técnico Social para os profissionais habilitados a atuar nessa área, como os assistentes sociais, sociólogos e pedagogos. Já em 2000, incorpora-se aos itens de investimento dos projetos um valor específico para tal ação. Com o aumento da quantidade de trabalhos sociais também surge a necessidade de se criar parâmetros que lhes dêem um maior fundamento e uma melhor estruturação. Um deles é buscar a sustentabilidade dos benefícios implantados em todas as etapas (gestão, uso e manutenção).

O principal objetivo do Trabalho Social é “desenvolver um conjunto de atividades de caráter informativo, educativo e de promoção social, visando ao desenvolvimento comunitário e à sustentabilidade do empreendimento/ projeto” (BLANK, 2005, p. 170). Há o incentivo aos processos participativos, à autonomia da população através da atuação de equipes multidisciplinares, entre outras.

As principais abordagens desse Trabalho no setor público são a organização e a mobilização da comunidade; a educação sanitária e ambiental e a capacitação de emprego, trabalho e renda. No setor privado, o foco está na informação acerca do financiamento, direitos e deveres das partes envolvidas, bem como a integração e mobilização entre os adquirentes/arrendatários, enfatizando ainda a conservação adequada dos espaços individuais e coletivos.

O PAR é um programa do Governo Federal, instituído pela Medida Provisória 1823/99 - 29.04.99 e Lei 10.188, de 12.02.2001, para atender a necessidade de moradia da população com renda familiar de até seis salários mínimos (COHABCT). É uma política habitacional na qual

são pagas taxas mensais de arrendamento<sup>1</sup>, como se fosse um aluguel e que, ao final de um contrato de 15 anos, tem-se a opção de compra do imóvel. É operado com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), criado exclusivamente para aplicação no PAR, composto com recursos onerosos provenientes de empréstimo do FGTS e de recursos não onerosos. Os agentes envolvidos são: Ministério das Cidades (Agente Gestor); Estados, DF e Municípios; a CAIXA, cuja função é de operacionalizar o programa e gerir o Fundo de Arrendamento Residencial; Empresas do ramo da construção civil e da administração imobiliária. Em Aracaju, na ocasião da pesquisa, existia um total de 30 (trinta) empreendimentos que vêm obtendo destaque pela quantidade e qualidade das unidades habitacionais. A Prefeitura, através da Fundação do Trabalho – FUNDAT, faz o cadastro e a seleção das famílias, e se responsabiliza pela infra-estrutura do empreendimento. O indivíduo pode se tornar arrendatário de acordo com os seguintes critérios:

- Renda familiar de até 6 salários mínimos;
- Não ser proprietário nem estar comprando imóvel residencial na cidade onde mora ou do empreendimento;
- Não ter financiamento no SFH – Sistema Financeiro de Habitação;
- Idade Mínima de 18 anos ou emancipado;
- Idade Máxima de 65 anos incompletos;
- Não ter contrato anterior de arrendamento rescindido por inadimplência ou outra falta contratual;
- Não estar no cadastro de inadimplentes do SPC, SERASA, CADIN;
- Ter sido indicado pela Cohab/CT, ou esgotada esta listagem, ser indicado pela CAIXA ou pela Administradora (COHABCT).

O arrendatário só pode reformar e ampliar o imóvel com autorização da Caixa, como também não é permitido a venda, o aluguel ou o empréstimo. Cabe a ele manter o imóvel em perfeitas condições de habitabilidade e conservação, pagar mensalmente a taxa de arrendamento (que é reajustada anualmente) e outras despesas como, por exemplo, água, energia. Durante a vigência do contrato pode ocorrer desistência do arrendatário, bem como o cancelamento desse contrato por parte do arrendante, devido, por exemplo, à falta de pagamento das parcelas por dois meses seguidos. Com o vencimento do prazo contratual de arrendamento, estando todas as taxas de arrendamento pagas, o morador adquire o direito à propriedade do imóvel, após o pagamento do valor residual. Esse corresponde à diferença entre o valor atualizado do imóvel

---

<sup>1</sup> Arrendamento trata do aluguel ou contrato, bilateral, pelo qual alguém (arrendante, locador) cede à outra pessoa (arrendatário, locatário), por certo tempo e preço, o uso e gozo de imóveis mediante o pagamento de contraprestações periódicas e com a opção de compra ao final (CAIXA).

e a soma de todas as taxas de arrendamento reajustadas, pagas pelo arrendatário durante o contrato.

O PAR, em Aracaju, é operacionalizado mediante uma parceria entre a Prefeitura Municipal de Aracaju por meio da Fundação do Trabalho - FUNDAT e a Caixa Econômica Federal. Além do gerenciamento do Programa, a Prefeitura participa do investimento com incentivos fiscais, infra-estrutura de saneamento e transporte, viabilizando uma moradia digna.

A FUNDAT, desde 2001, vem fazendo o cadastramento, a seleção dos pretendentes de acordo os critérios acima citados.

### **As Ações do Trabalho Social e o Serviço Social**

É preciso demarcar que o Trabalho Social envolve um conjunto de ações que estão expressas nos projetos sociais aprovados pela CEF, e participa da elaboração de um relatório final. Esse é um componente obrigatório na construção de moradias sendo implementado por uma equipe profissional, em que um dos técnicos é o assistente social.

O projeto social recebe denominações diferenciadas indicando o foco das atividades. Exemplo, “Vitória Cidadã”, as atividades giram em torno da cidadania; “Viver Bem em Coletividade”, enfatiza a convivência coletiva dos arrendatários. Os 17 empreendimentos do PAR analisados foram construídos tanto na zona norte quanto na sul, só que há uma predominância dessa última, com 12.

O tempo previsto de execução para cada projeto social é de seis meses. O valor de financiamento de cada projeto social gira em torno de 1% do valor total da obra de construção do empreendimento e é proporcional à quantidade de habitações.

As características predominantes da população beneficiária são:

- Faixa etária entre 21 a 40 anos, com renda entre três e seis salários mínimos;
- Titulares compostos por solteiros, casais sem ou com poucos filhos;
- Nível de instrução predominante de Ensino Médio com parcela significativa de moradores com Ensino Superior;
- Ocupações profissionais: funcionários públicos, liberais, autônomos e empresa privada.

A população beneficiária, em sua maioria, não possui moradia própria, caracteriza-se como uma população adulta jovem, de classe média, com vínculo empregatício determinado, nível de escolaridade que varia de médio a alto, o que pode explicar a baixa taxa de natalidade.

Apesar de não ser obrigatória a presença do assistente social no projeto, a sua atuação é de suma importância por possuir formação profissional mais próxima às exigências. Em todos os projetos analisados, a participação deste profissional é preponderante inclusive em sua maioria (12 projetos) como coordenador. A equipe efetiva é a responsável

direta pela execução do projeto, enquanto a equipe eventual é constituída por pessoas convidadas ou contratadas para executar alguma tarefa específica como palestras, cursos, oficinas, entre outros. É importante ressaltar que a equipe efetiva varia de um a cinco componentes e que a presença do assistente social ocorre tanto na equipe efetiva como na eventual.

Os objetivos estão relacionados à promoção de atividades sócio-educativas e sociabilizadoras visando à participação, à organização, à convivência coletiva e à qualidade de vida dos arrendatários. Há também informes sobre o PAR com o intuito de sensibilizá-los para uma postura de zelo patrimonial e ambiental, o compromisso com a conservação e manutenção dos imóveis e à adimplência, garantindo assim a sustentabilidade do Programa.

No PAR, as ações desenvolvidas são formuladas a partir dos eixos de: informação, mobilização e organização comunitárias, preservação do meio ambiente e do patrimônio; geração de trabalho erenda que são executados de forma articulada.

O eixo **informação** tem como principal objetivo esclarecer as dúvidas dos arrendatários acerca das normas e funcionamento do programa bem como sobre os seus direitos e deveres. Para isso a equipe executora do projeto utiliza-se de algumas estratégias: política de comunicação, reuniões, visitas domiciliares e plantão social.

Essas estratégias são desenvolvidas de maneiras diversas. A política de comunicação envolve a confecção de boletim de informação e panfletos informativos, sobre as normas e funcionamento do Programa, por exemplo, a “Cartilha do Arrendatário” esclarece os direitos e deveres. O repasse de informações, as orientações acerca do empreendimento também são feitos através de reuniões. As visitas domiciliares e o plantão social têm o caráter de atendimento social ao arrendatário, e são utilizadas para estabelecer conversas informais com a equipe do projeto bem como para obter maiores esclarecimentos. Além de serem instrumentos para a equipe realizar diagnóstico social, cadastro das famílias beneficiadas e até mesmo pesquisa de opinião.

A **mobilização e organização** consistem em sensibilizar os moradores a fazer parte do processo construtivo do Projeto. Esse processo vai desde as visitas domiciliares e reuniões, quando a população é convidada a participar das atividades que serão realizadas até a concretização das mesmas. O lançamento do projeto social é um evento importante que demarca o início efetivo da proposta, é uma atividade obrigatória em todos os empreendimentos para a qual são convidados além dos arrendatários, funcionários da Caixa, representantes da Administradora, da firma construtora. Em geral, é feita uma festa em que todos se confraternizam e se conhecem melhor.

Durante o processo há comemorações relacionadas ao período de execução, por exemplo: Páscoa, Dia das Mães, Festas Juninas, Dia das Crianças, Natal. São eventos que contribuem para a mobilização da

comunidade por se tratar de um momento em que todos se organizam em torno de um objetivo comum, a realização de festas.

O objetivo principal do eixo **Preservação do Meio Ambiente e Patrimônio** é sensibilizar os moradores para a preservação do meio ambiente e do patrimônio. O público alvo é constituído de crianças, adolescentes e adultos, residentes na área habitacional. Observa-se que sempre há a tentativa de envolvê-los a fim de que eles acatem as responsabilidades em relação ao patrimônio que vão adquirir e passar a viver.

Em relação aos temas abordados, é unânime a ênfase dada à questão do lixo, discutindo desde a coleta seletiva até o processo de reciclagem. Por exemplo, a reciclagem de garrafas PET foi abordada em oficina realizada no Residencial Morada do Sol, a reutilização de sucatas e criação de maquetes, no empreendimento Residencial Vila Vitória.

A importância dos recursos hídricos e da segurança também é objeto de vários projetos sociais. Cabe destacar em relação à segurança, a preocupação com incêndio e a prevenção de acidentes domésticos, principalmente para os conjuntos que ficam na proximidade da Petrobrás, Aeroporto e da firma distribuidora de gás.

Os temas são trabalhados de forma dinâmica através de oficinas, palestras com pessoas convidadas de instituições relacionadas à temática, como, por exemplo, incêndio e segurança, o Corpo de Bombeiros. Esse trabalho, ainda, é realizado através da apresentação teatral, de fantoches (“Amigos do Meio Ambiente e do Patrimônio”), projeção de filmes e documentários (“Nem Tudo Que é Lixo é Lixo”). Há sempre a promoção de atividades que possibilitem exercitar a cidadania e preservar a qualidade de vida através de práticas educativas.

Há também atividades mais específicas, por exemplo, no Condomínio Pousada Verde foi realizada uma Campanha Educativa com as crianças, denominada “O Meio Ambiente Começa com a Gente”. Nos empreendimentos Residenciais Vila Vitória e Costa Norte, a vivência ecológica na Fazenda Mãe Natureza (São Cristóvão) com a realização da caminhada ecológica, objetivando vivenciar os valores humanos da natureza com destaque as relações interpessoais.

O eixo de **Geração de Trabalho e Renda** é pouco trabalhado nos Projetos desenvolvidos pelo PAR. Isso se deve principalmente porque a população beneficiada já passa por um processo de seleção em que deve apresentar renda familiar entre 3 e 6 salários mínimos, e geralmente quem possui essa renda tem um trabalho determinado. Essas atividades são desenvolvidas com o objetivo de complementar a renda do arrendatário ou mesmo como forma de mobilização, por ser um espaço em que os sujeitos envolvidos se organizam, e também como instrumento de preservação do meio ambiente ao praticar a reciclagem.

A execução das atividades é permeada por algumas dificuldades. As principais dizem respeito à desmotivação dos arrendatários, principalmente porque esses moradores possuem uma jornada de trabalho que impossibilita a participação. Outra dificuldade abordada foi a

inadequação do espaço de realização das atividades, geralmente sem iluminação adequada e com espaço coletivo aberto, deixando os sujeitos das atividades à mercê das intempéries do tempo (chuva, sol, vento) como ocorreu no Residencial Costa Nova I e II. A existência de casas desabitadas também é outra dificuldade para a execução do projeto social. Convém também ressaltar as alternativas de solução estabelecidas, a exemplo da realização das atividades principalmente nos fins de semana e em horários disponíveis ao arrendatário. Essas alternativas contribuíram para uma melhor efetivação dos projetos, obtendo uma boa receptividade dos arrendatários com relação às mudanças e acerca do projeto social.

Perpassando por todos os eixos está a **Capacitação** outra atividade comum em todos os empreendimentos. Os temas trabalhados são diversificados e ocorrem através de palestras, oficinas e mini-cursos. Há uma abordagem de assuntos de interesse da população, visando principalmente a uma formação educativa para os jovens. Entre os temas debatidos estão: a prevenção da DST/AIDS, drogas; a família e o papel da mãe, gravidez na adolescência. Em relação aos mini-cursos, há uma predominância daqueles que motivam os jovens à participação, dentre eles o de teatro; o de Educação em Valores Humanos e o de Alimentação Alternativa.

As atividades de entretenimento são feitas com os adultos, jovens e crianças. Essas atividades vão desde as oficinas de desenho e atividades recreativas para as crianças, até a exibição de filmes para toda a população. Há ainda as atividades esportivas e as viagens, com destaque a viagem feita com os jovens do empreendimento Vila Vitória, para “Fazenda Mãe Natureza” em São Cristóvão.

O Plantão Social é um mecanismo de mobilização por subsidiar as atividades do projeto além de levantar novas demandas. A formação de lideranças e organização comunitária ocorre em quase todos os projetos sociais analisados. Às vezes há a criação ou o incentivo para a formação de associação de moradores com a escolha da liderança da comunidade. São oferecidos cursos e palestras de capacitação de lideranças para os moradores, mas percebe-se que apesar da ênfase dada a esse quesito, nem sempre a formação das associações é efetivada.

Ressaltamos que o Trabalho social dos técnicos sociais, entre eles o assistente social, envolve acompanhamento de famílias com crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social; de grupos de idosos; de famílias com portadores de necessidades especiais. Há também o apoio à educação de adultos (alfabetização de jovens e adultos), atividades de combate à exploração sexual das crianças e dos adolescentes, como também do trabalho infantil e a articulação com Ongs existentes no local. O acompanhamento desses grupos permite um maior reconhecimento das famílias beneficiadas, das suas necessidades, facilitando o desenvolvimento das atividades pela equipe técnica. Ainda citamos o Planejamento, Monitoramento, Avaliação e Sistematização das ações; a elaboração de relatórios; reunião com os parceiros do projeto para a apresentação das atividades realizadas na comunidade; reunião

com a equipe técnica social para a avaliação das ações e a elaboração do planejamento do mês em questão e o registro das atividades executadas. Frisamos que algumas dessas ações não estão muito presente no PAR, por ser um público alvo com outro perfil.

Os trabalhos sociais integrados à habitação são espaços de esclarecimentos, de formação e de criação de condições para que os indivíduos alcancem uma vida digna na nova moradia.

### **Conclusões**

A habitação como uma política social deve ser analisada no interior do conflito existente entre o capital e o trabalho, observando as relações sociais oriundas desse confronto. Não são apenas benefícios concedidos pelo Estado, mas são conquistas decorrentes da correlação de forças entre Estado e sociedade civil.

Sem dúvida alguma, podemos afirmar que as conquistas só são alcançadas quando a população se organiza e se mobiliza através de movimentos sociais, sindicatos, etc. A mobilização pressiona o Estado a agir através de políticas sociais, de medidas sociais que atendam às demandas.

Na realidade, os diversos programas relacionados à moradia apenas minimizam a situação porque não abordam diretamente a causa que é estrutural, por exemplo, a reurbanização das favelas não impede o surgimento de novas. Portanto é imprescindível a articulação da política habitacional com as demais políticas de desenvolvimento social e econômico para que os programas sejam mais eficazes.

Daí a necessidade das atividades de geração de trabalho e renda promovidas pela Prefeitura Municipal de Aracaju, através da FUNDAT, pois elas têm contribuído para a sustentabilidade das famílias beneficiadas pelos projetos. As atividades educativas, a exemplo das relacionadas ao meio ambiente (tratamento do lixo, da água), geram mudanças no indivíduo pela transformação de hábitos e costumes, permitindo a valorização do ambiente em que vivem, da comunidade e, conseqüentemente, da sua moradia.

Os Trabalhos Sociais têm se constituído em espaços para o exercício da profissão de Serviço Social e para germinar ações de cidadania. A política social, de um modo geral, é uma forma de conter o crescimento das mazelas sociais conseqüentes do capitalismo. Há o enfrentamento da questão social em resposta aos movimentos sociais envolvendo uma luta política. A atuação do Estado vem mediar os interesses tanto do capital quanto do trabalho, em que a depender da conjuntura adquire características de um Estado provedor de bens e serviços ou mesmo minimalista, responsabilizando a sociedade a promover o bem-estar social.

Os programas sociais na área de habitação são financiados com recursos de diversas origens sob a coordenação da Caixa. São programas que atendem a um público que se estabelece no setor privado e no setor

público, mas em todos há exigência de realizar o Trabalho Social que atinja um conjunto de atividades visando ao desenvolvimento comunitário e à sustentabilidade do empreendimento/ projeto.

O PAR, seguindo essa orientação, beneficia várias famílias sob a forma de arrendamento na qual o arrendatário, após pagar parceladamente por sua moradia, adquire o direito à propriedade do imóvel. No município de Aracaju, os projetos sociais têm contribuído para o exercício da cidadania e têm se constituído em um espaço alternativo para o Serviço Social.

(Recebido em junho de 2007)

(Aceito para publicação em outubro de 2007)

---

**Abstract:** The study presents a reflection of the housing policy, in Aracaju city, through the social project developed onto the spaces of the municipal public power performance. Since 2001, Aracaju City Hall has been unchaining actions directed to the housing in partnership with CEF, BID and Petrobrás. One of the requirements to the flotation of the unites is the application of resourcers on the social. The social work involves organized actions through the axes of information, mobilization and community organization, and also the environment and the patrimony preservation. The social worker is one of the qualified technicians for its operation.

**Key words:** Housing policy; social project; social work; habitation.

---

### Referências Bibliográficas

BEHRING, Rossetti Elaine. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. *Política Social – Módulo 03*. Programa de capacitação continuada para assistentes sociais. Brasília: CFESS/ ABEPSS/ CEAD – UnB. 2000.

BLANK, Gilda. O Trabalho Social e a Caixa Econômica Federal. In: GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques; PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho (org.). *Política de Habitação Popular e Trabalho social*. Rio de Janeiro: DP e A, 2005. p. 167-176.

CAIXA. PAR. Disponível em <http://www.caixa.gov.br>>. Acesso em: 20/08/ 2006, 18: 57 hs.

CASTELS, M. *A questão urbana*. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1993.

COHABCT. *Conhecendo o programa de arrendamento residencial*. Disponível em <<http://www.cohabct.com.br>>. Acesso em: 11 de setembro de 2006, 4: 40.

CÉSAR, Maria Auxiliadora. A mulher e política social em Cuba: o contraponto socialista ao bem – estar capitalista. Brasília: Brasília, Edições Alva, 2005. p. 17– 40.

CUNHA, Rosani Evangelista da. O financiamento de políticas sociais no Brasil. *Política Social – Módulo 03*. Programa de capacitação continuada para assistentes sociais. Brasília: CFESS/ ABEPSS/ CEAD – UnB. 2000.

DEGENNSZAIH, Raquel Raichelis. Desafios da gestão democrática das políticas sociais. *Política Social – Módulo 03*. Programa de capacitação continuada para assistentes sociais. Brasília: CFESS/ ABEPSS/ CEAD – UnB. 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. *Política Social – Módulo 03*. Programa de capacitação continuada para assistentes sociais. Brasília: CFESS/ ABEPSS/ CEAD – UnB. 2000.

FERNANDES, Lenise Lima. Política de Habitação popular e trabalho social. In: GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques; PELEGRINO, Ana Izabel de CARVALHO (org.). *Política de Habitação Popular e Trabalho social*. Rio de Janeiro: Editora DP&A. 2005. p. 216 – 237.

FRANÇA, Vera Lúcia Alves. O direito à cidade de Aracaju In: FALCON, M<sup>a</sup> da Lúcia de Oliveira e FRANÇA, Vera L. Alves (org). *Aracaju: 150 anos de vida urbana*. Aracaju. PMA/SEPLAN. 2005, p. 95-107.

GONÇALVES, M<sup>a</sup> da Conceição Vasconcelos. Habitação. *Política Social – Módulo 03*. Programa de capacitação continuada para assistentes sociais. Brasília: CFESS/ ABEPSS/ CEAD – UnB, 2000.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria concessão-conquistada. *Serviço Social e Sociedade*, nº 53, S Paulo: Cortez, 1997.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Política de Habitação popular e trabalho social. In: GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques; PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho (org.). *Política de Habitação Popular e Trabalho social*. Rio de Janeiro: DP e A, 2005. p. 40 – 88.

RIBEIRO, L. C. e PECHMAM, R. M. *O que é a questão da moradia*. São Paulo: Brasiliense. 1985.

SOUZA, Fernando Antonio Santos. Um olhar sobre Aracaju em busca de um novo paradigma. In: FALCON, Maria da Lúcia de Oliveira e FRANÇA, Vera Lúcia Alves. *Aracaju: 150 anos de vida urbana*. Aracaju. PMA/SEPLAN. 2005, p. 42-51.

STEIN, Helena Rosa. Implementação de políticas sociais e descentralização político-administrativa. *Política Social – Módulo 03*. Programa de capacitação continuada para assistentes sociais. Brasília: CFESS/ ABEPSS/ CEAD – UnB. 2000.