



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**  
**ANA VALESCA LIMA HOLANDA**

**Programa de Habitação de Interesse Social: o caso da comunidade  
Pau Serrado em Maracanaú/CE.**

**FORTALEZA - CEARÁ**

**2011**

**ANA VALESCA LIMA HOLANDA**

**Programa de Habitação de Interesse Social: o caso da comunidade  
Pau Serrado em Maracanaú/CE.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Políticas Públicas e Sociedade da Universidade Estadual do Ceará como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Políticas Públicas e Sociedade.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Rosemary de Oliveira Almeida

FORTALEZA – CEARÁ

2011



**ANA VALESCA LIMA HOLANDA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Políticas Públicas e Sociedade da Universidade Estadual do Ceará como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Políticas Públicas e Sociedade.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Rosemary de Oliveira Almeida

**Aprovada em:** \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Rosemary de Oliveira Almeida (orientadora)  
Universidade Estadual do Ceará – UECE

---

Prof. Dr. Domingos Sávio Abreu  
Universidade Estadual do Ceará – UECE

---

Prof<sup>a</sup>. Dr. Geovani Jacó de Freitas  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

## DEDICATÓRIA

*Aos meus pais Clotilde e  
Ernane, pelo amor e  
incentivo;*

*ao meu irmão Neto, pela  
força;*

*e a meu esposo Noca,  
pelo apoio e paciência.*

## **AGRADECIMENTOS**

À comunidade Pau Serrado, que colaborou para a realização da pesquisa e soube mostrar sua organização e força diante de graves problemas.

Às técnicas assistentes sociais Eva Cristina Leandro Pimenta e Maria Silênia Olegário Sobreira, que abriram suas memórias e arquivos pessoais, um material riquíssimo do qual abusamos bastante neste trabalho.

Aos professores e colegas do MAPPS, que tanto contribuíram para minha construção do conhecimento e elaboração desta pesquisa.

À minha orientadora Rosemary Almeida, que indicou os caminhos a seguir e, com bastante presteza, colaborou nesta dissertação.

À equipe das “Maravilhosas”, que colaboraram bastante com debates profissionais e filosóficos e tornavam as tarde quentes mais alegres.

Enfim, a todos aqueles que tornaram possível a concretização desta pesquisa, muito obrigada!

Zeus, que conduz os mortais pelo caminho  
até a compreensão, Zeus, que ordenou que a  
sabedoria chegue por meio dos sofrimento.

Ésquilo - Agamenon

## RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo realizar uma análise da política habitacional do município de Maracanaú-Ce, cidade inserida no contexto urbano da capital do estado, Fortaleza, e que também apresenta sérios problemas sociais, dentre eles: a falta de moradia adequada e a luta por esta, foco do presente trabalho. Nesse sentido, o objeto desta pesquisa é um estudo de como se constituiu a trajetória de luta pela moradia, buscando compreender as práticas, os conflitos sociais, as representações e, em especial, as formas de participação popular constituídos pelo Poder Público e pelas famílias envolvidas em experiências de lutas e inserção em projetos de habitação do município, com foco especial na comunidade Pau Serrado, depois denominada Conjunto Habitacional Nossa Senhora de Fátima. A presente pesquisa busca gerar conhecimentos para a reflexão das práticas relativas ao problema habitacional na cidade, processo que envolve análises de dados, pesquisas de campo e observações de interesses locais. Consideramos a relevância em colocar em discussão um tema bastante recorrente, contudo sempre enfrentado de modo fragmentado – daí o trabalho de formular proposições/hipóteses que venham direcionar caminhos plausíveis para o enfrentamento de questões críticas relativas às políticas públicas de habitação.

Palavras-chave: Moradia. Políticas Públicas de Habitação. Conflitos Sociais. Participação.

**LISTA DE QUADROS**

	Pg.
Quadro 01 – Divisão territorial do município	27
Quadro 02 – Projetos habitacionais do município de Maracanaú	30
Quadro 03 – Renda familiar	55
Quadro 04 – Grau de escolaridade	56
Quadro 05 – Chefes de família	57
Quadro 06 – Tipos de moradia	58
Quadro 07 – Formas de moradia	58
Quadro 08 – Participação no projeto	77
Quadro 09 – Conhecimento do projeto	78
Quadro 10 – Autoavaliação da participação	78

**LISTA DE FIGURAS**

	Pg.
Figura 01 - Localização de Maracanaú na região metropolitana de Fortaleza	25
Figura 02 - Áreas de Desenvolvimento Local de Maracanaú	28
Figura 03 - Mapa das áreas de risco do município	29
Figura 04 - Localização do bairro Luzardo Viana em relação ao centro de Maracanaú	51
Figura 05 - Distância entre o bairro Luzardo Viana e o bairro Olho D'água	61

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADL - Áreas de Desenvolvimento Local  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Social  
BNH - Banco Nacional de Habitação  
CADUNICO – Cadastro Único  
CAGECE - Companhia de Água e Esgoto do Ceará  
CAIXA – Caixa Econômica Federal  
CAO – Comissão de Acompanhamento de Obras  
COELCE - Companhia Energética do Ceará,  
COHAB-CE- Companhia Habitacional do Ceará  
COOMVIDA - Cooperativa de Produção dos Catadores do Conjunto Vida Nova de Maracanaú Ltda.  
COTS - Caderno de Orientações do Trabalho Social  
CRAS - Centro de Referência da Assistência Social  
DIF - Distrito Industrial de Fortaleza – DIF  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FUNAI - Fundação Nacional do Índio  
*GRET - Group de Recherche ET d'Echanges Technologiques*  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará  
MC - Ministério das Cidades/MC  
ONG – Organização não Governamental  
PMMc – Prefeitura Municipal de Maracanaú  
PROUB - Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos  
RR – Representante de rua  
SFH - Sistema Financeiro de Habitação

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b>	7
<b>INTRODUÇÃO</b>	13
<b>CAP. 1 - A POLÍTICA PÚBLICA DA CASA</b>	23
1.1 A Política Habitacional do Município de Maracanaú	23
1.2 Narrativa da política habitacional de Maracanaú	31
1.2.1 Mutirão Serra azul	31
1.2.2 Mutirão Jardim do Amor	35
1.2.3 Mutirão Vida Nova	37
1.2.4 Conjunto Habitacional da Pajuçara	40
1.2.5 Mutirão Maracanãzinho e Campo Verde I e II	42
1.2.6 Conjunto Habitacional Renascer	44
<b>CAP. 2 - Conjunto Nossa Sr<sup>a</sup> de de Fátima: experiências de uma comunidade</b>	50
2.1 A origem da comunidade Pau Serrado	51
2.2 Perfil dos moradores	55
2.3 A comunidade Pau Serrado	59
<b>CAP. 3 - Participação popular: processos e projetos na comunidade Pau Serrado</b>	69
3.1 O primeiro contato da comunidade com o projeto habitacional	71
3.2 Os sentidos da participação para os moradores	75
<b>CAP. 4 - A Associação dos Moradores do Pau Serrado (Nossa Senhora de Fátima): sentidos e práticas</b>	87
4.1 A necessidade de atores locais	88
4.2 Experiências organizativas e participativas	90

4.3 A CAO e a Associação de Moradores do Conjunto Nossa Sr <sup>a</sup> de Fátima	91
4.4 A Associação Nossa Sr <sup>a</sup> de Fátima	94
<b>CONCLUSÃO</b>	100
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	107
<b>ANEXOS</b>	122

## Introdução

A maioria desse povo que invadiu o terreno morava de aluguel, eu também era desses. Tinha gente que não tinha casa mesmo... Nenhuma casa mesmo, morava num barraco de plástico.(...) Diziam que lá só tinha quem não prestava, que a gente era tudo favelado tomando as coisas alheias. Não era verdade isso (, sabe?). Isso era um preconceito contra a gente. Lá, é verdade, tinha gente muito pobre, que passava até fome... Mas essa falta de respeito deixava a gente inquietos. (Moradora 1)

No relato acima, uma moradora do município de Maracanaú, área metropolitana de Fortaleza-CE, expõe os conflitos, as dificuldades e os preconceitos vivenciados no cotidiano de sujeitos pobres que lutam por uma habitação digna e própria. Esses não são casos isolados. Para grande parte dos brasileiros, a questão da moradia destaca-se como um problema de difícil resolução. Moradores de aluguel, co-habitação, áreas de risco, venda de imóveis já conquistados, terrenos inadequados para fins de moradia, como próximo aos rios, encostas ou em morros, todos estão envolvidos numa questão maior: a habitacional.

Esta dissertação tem como objetivo realizar uma análise da política habitacional do município de Maracanaú-Ce, cidade inserida no contexto urbano da capital do estado, Fortaleza, e que também apresenta sérios problemas sociais, dentre eles: a falta de moradia adequada e a luta por esta, foco do presente trabalho. Nesse sentido, o objeto desta pesquisa é um estudo de como se constituiu a trajetória de luta pela moradia, buscando compreender as práticas, os conflitos sociais, as representações e, em especial, as formas de participação popular constituídos pelo Poder Público e pelas famílias envolvidas em experiências de lutas e inserção em projetos de habitação do município, com foco especial na comunidade Pau Serrado, depois denominada Conjunto Habitacional Nossa Senhora de Fátima.

Para realizar tal pesquisa alguns autores foram fundamentais, com seus conceitos e orientações sobre a questão habitacional e as políticas públicas de habitação no Brasil, tais como: DAGNINO (1994) e a transformação dos movimentos sociais, a questão urbana e a fragmentação do espaço público; BOURDIEU (1982) e a discussão sobre as estruturas sociais, que são manipuladas pelos agentes a fim de direcionar pensamentos, sentimentos e ações; BEHRING e BOSCHETTI (2004),(2008), SILVA(2001) nas discussões relativas as políticas sociais no Brasil, e BRAGA (1991,1995), quando da discussão das políticas de habitação popular no estado do Ceará. Tais autores, dentre outros, contribuem para analisar os impactos

produzidos por um projeto de habitação/urbanização e problematizar que indicadores esse projeto apresenta no sentido de constituir alterações no município de Maracanaú.

No Brasil, o problema da falta de moradia atinge cerca de 5,8 milhões de pessoas (IBGE, 2010). Nessa somatória, não estão incluídos os imóveis em depreciação, ocupações irregulares e favelas<sup>1</sup>. Se observarmos esses outros dados, o déficit habitacional brasileiro pode chegar a 10 milhões de moradias. É uma difícil tarefa dimensionar o tamanho do déficit, pois as próprias agências governamentais não entram em consenso em relação ao número definitivo (vide número do IBGE, Ministério das Cidades e ONGs). Para efeitos desta pesquisa, utilizamos os dados da Fundação João Pinheiro, entidade do governo de Minas Gerais que atua na área de pesquisas estatísticas e é responsável atualmente pelas pesquisas do governo relativas à habitação, instituição essa com forte respaldo nacional e internacional, com reconhecida qualidade técnica.

Para se quantificar esse déficit habitacional, utiliza-se a demanda demográfica, que está relacionada ao número de unidades habitacionais necessárias para atender ao crescimento populacional, a demanda de reposição, ocasionada pelos imóveis deteriorados pelo tempo e, por fim, a demanda latente, relacionada aos imóveis inadequados que precisam ser substituídos (TASCHNER, 1992). Estimativas recentes da Fundação João Pinheiro já previam, para o ano de 2007, um déficit total de 7.934.719 domicílios. A concentração dessa demanda está na região Nordeste e Sudeste, regiões que reúnem a maior parte da população urbana do País, concentrada na faixa de renda que ganha até três salários mínimos.

Em relação à demanda demográfica, esta é dimensionada pelas moradias a serem acrescentadas no estoque habitacional do País, a fim de proporcionar a ocupação ao crescimento da população previsto para o período. Sobre os imóveis inadequados, são aqueles carentes de infraestrutura, que não possuem alguns dos serviços básicos: abastecimento de água, coleta de lixo, energia elétrica (juntam-se a esses fatores como o local de instalação do imóvel: morro, encostas, próximo dos rios, e o material utilizado na construção da casa). A demanda de reposição é

---

<sup>1</sup> O IBGE define favelas e assemelhados como habitações que "ocupam terrenos de propriedade alheia, dispostos de forma desordenada e densa e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais". Síntese de Indicadores Sociais, IBGE, 2004.

referente aos imóveis com mais de 50 anos de construção, que precisam ser avaliados e passar por melhorias.

Considera-se que a definição de demanda para o setor habitacional é complexa, observando que sempre ocorrem diferenciações entre as habitações. O aumento ou redução da demanda por habitação ou terrenos urbanos depende de vários fatores, entre eles: o preço da habitação, os preços dos bens substitutos, a renda das famílias, as características das habitações, o gosto ou preferência dos compradores, as taxas de crescimento populacionais, as dificuldades de acesso a financiamentos, programas públicos de habitação etc.. O fato é que, de um modo ou de outro, de forma regular ou irregular, essa demanda é atendida. Por mais difícil e precária que seja a situação, de algum modo é preciso morar.

A maior parte dos terrenos piores localizados está nas periferias<sup>2</sup>, lugar em que geralmente é viável para a classe trabalhadora ter alguma condição financeira de adquirir uma terra própria, o que irá justamente caracterizar a segregação socioespacial entre as regiões.

Em relação ao local desta pesquisa, Maracanaú, o contexto de criação do município está relacionado à capital, Fortaleza, e a criação do Distrito Industrial, que se configurou como a “mola-mestra” da ocupação do recém-criado município Maracanaú<sup>3</sup>. As construções de enormes conjuntos habitacionais – como o Jereissati I e o II, o Timbó e o Acaracuzinho – próximos ao Distrito Industrial viabilizou a ocupação da cidade e a atração de relevante comércio local. Os bairros mais bem dotados de infraestrutura, equipamentos sociais e serviços são justamente os conjuntos habitacionais mais o centro da cidade, devido aos investimentos constantes que esses locais vêm recebendo, em detrimento das áreas mais distantes do Centro, como os bairros nas extremidades do município: Luzardo Viana, Jari, Jardim Bandeirantes, dentre outros que possuem sérios problemas de saneamento, transporte e acesso a serviços. Outra questão a ser pensada é a da especulação imobiliária. Proprietários não ocupam ou deixam de construir em seus

---

<sup>2</sup> "O termo periferia urbana pode ser utilizado em dois sentidos, podendo ser inclusive contraditórios. Por um lado, para referir-se às chamadas 'franjas' ou 'bordas' urbanas, que seriam os loteamentos que se encontram nos limites da mancha urbana mais compacta, e que podem abrigar tanto uma população de alta renda (como os condomínios fechados, com 'muito verde, segurança e conforto') quanto abrigar população de renda baixíssima [...] pode representar, por outro lado, a ideia de áreas desprovidas de meios de consumo coletivo, e que não são necessariamente distantes do 'centro urbano.'" (HORA, 1998,p.38).

<sup>3</sup> O município de Maracanaú foi criado em 1983, após aprovação em plebiscito que o desmembrou da cidade de Maranguape.

terrenos aguardando uma posterior valorização no mercado e/ou esperando que o Poder Público realize as obras de infraestrutura nas proximidades, o que valorizará ainda mais o preço dos imóveis.

A situação de pobreza de grande parte da população impede que o problema habitacional seja resolvido pela via do mercado. Assim, a ocupação irregular de terrenos públicos ou privados para construção de casas populares coloca-se como alternativa, desenhando a trajetória da luta pela moradia popular. A esse respeito, Silva(1992) afirma que

Parte importante dos segmentos sociais de baixa renda, ou mesmo os sem-renda, não têm acesso à habitação em forma de mercadoria do setor formal da economia, está compreendida como uma habitação que tenha ao mesmo tempo valor de uso e valor de troca. Assim, este contingente que constitui parte do exército industrial de reserva soluciona ao seu modo este problema, optando, ou melhor dizendo, acatando para si a única via possível de se manter na cidade abrigado. (SILVA, 1992, p. 104)

Para Gomes (2003), o problema de moradia das camadas de baixa renda ainda não foi plenamente solucionado, mas outro setor saiu ganhando enormemente com o fazer político governamental: as empresas investidoras em áreas urbanas, que se beneficiam da valorização dada ao mercado urbano de terras e veem suas áreas supervalorizadas.

As políticas habitacionais no Brasil possuem historicamente um caráter de extremo controle da população, buscando controlar seu tempo livre e barrar sua organização autônoma. Mediante essas estratégias de controle, foram implementadas as primeiras formas de segregação espacial da cidade, em que os pobres eram direcionados para as áreas mais periféricas das cidades e sem infraestrutura adequada.

As construções de moradia populares nos diversos programas criados pelo Estado, quais sejam, BHN<sup>4</sup>, COHAB<sup>5</sup>, dentre outros, operavam pelo viés da simples necessidade de construir casas, sem a articulação destas com projetos de infraestrutura e outros projetos de políticas sociais integradas. A não continuidade e a má administração dos projetos habitacionais ainda têm consequências na

---

<sup>4</sup> O Banco Nacional de Habitação foi criado em agosto de 1964, com os objetivos de coordenar a política habitacional dos órgãos públicos e orientar a iniciativa privada, estimulando a produção de moradias populares. A instituição se propunha a atender as classes populares, mas, no entanto, seu alvo prioritário acabou sendo o público acima dos seis salários mínimos. Foi extinto em 1986, e suas atribuições passaram para a Caixa Econômica Federal.

atualidade: inexistência de regularização fundiária, loteamentos clandestinos, exclusão da camada pobre da população brasileira, desprovida de acesso aos programas.

Por outro lado, as pressões políticas realizadas pelos movimentos sociais foram de extrema importância na agenda das políticas habitacionais brasileiras, dada sua capacidade, comprovada historicamente, de promover mudanças sociais. Os movimentos sociais garantiram suas especificidades e legitimação junto à sociedade civil, tendo assim um forte envolvimento com as decisões políticas.

Em Maracanaú, cidade da região metropolitana de Fortaleza e local escolhido para nosso estudo, a questão habitacional é um sério problema social que aflige os moradores do município. Sua história esteve intrinsecamente ligada à expansão do setor industrial cearense, que definiu a ocupação do vazio urbano entre a Capital e Maracanaú, por meio da instalação do chamado Distrito Industrial, e a posterior construção dos conjuntos habitacionais pela COHAB (Companhia de Habitação).

As outras áreas do município foram ocupadas de maneira desregulada, com ocupação de loteamentos clandestinos e áreas impróprias para moradia, como áreas de encostas, beiras de rios e terrenos de área verde, sendo este último o mais expressivo.

Para obter uma aproximação com problema desta pesquisa, foi selecionada uma localidade para estudarmos mais intensamente: a comunidade do Pau Serrado, que ocupava um terreno público e alagável no bairro Luzardo Viana, por um período de aproximadamente 12 anos. No ano de 2009, a comunidade foi beneficiada com o Programa de Regularização, Urbanização e Integração de Assentamentos Precários, via Ministério das Cidades e Prefeitura de Maracanaú. As casas foram entregues em abril de 2009 e a comunidade mudou o nome de Pau Serrado (nome do antigo terreno onde moravam) para comunidade Nossa Sr<sup>a</sup>. de Fátima. O recurso total direcionado pelo Ministério das Cidades para o empreendimento foi de 4,9 milhões. As informações que seguem abaixo são do projeto técnico social elaborado por técnicas da Prefeitura de Maracanaú.

Grande parte das casas era de alvenaria precária (69%), e o restante, 31%, era de taipa e outros materiais. Para 54% das famílias, a renda ficava abaixo de um

---

<sup>5</sup> A COHAB era o agente executor das ações do BNH nos estados e municípios.

salário mínimo e 42,2% recebiam algum benefício do Governo Federal, como o Bolsa-Família, o Benefício de Prestação Continuada, pensões e outros). Para atender a demanda das famílias, foram construídas 146 unidades habitacionais, de acordo com as normas do agente operador (Caixa Econômica Federal). Os critérios de seleção foram: famílias habitando áreas inadequadas para moradia; precariedade das moradias; coabitação; renda familiar de um a dois salários mínimos.

Concomitante com a construção das casas, a equipe técnica social<sup>6</sup> da Prefeitura de Maracanaú realizou o que denominam de trabalho social com as famílias beneficiárias, por meio de encontros, oficinas, reuniões, capacitações, entre outros, desenvolvendo ações na intenção de contribuir para a melhoria das condições ambientais, hábitos de higiene, cuidados com os equipamentos, valorização do imóvel e fixação na moradia. Este trabalho é uma das exigências do Ministério das Cidades quando da execução dos projetos.

O objetivo do trabalho social é desenvolver uma melhor intervenção nas demandas dos beneficiários envolvidos, a fim de contribuir para a sustentabilidade do empreendimento. Grande parte das ações está centrada na participação comunitária, buscando tornar os beneficiários mais envolvidos com o projeto, para que estes reconheçam seus direitos e deveres e promovam a correta utilização do benefício por eles recebido. As linhas de ação são, basicamente: organização comunitária; educação ambiental, sanitária, patrimonial e geração de renda. Na maioria dos casos, estas ações são financiadas pela contrapartida do município ou estado, conforme definição do convênio.

Temos a compreensão de que o sentido se volta para a construção de novas personagens organizadas por meio de ações estatais que indiquem regras e promovam mudanças na concepção de nova moradia. No caso do Pau Serrado, a área onde as famílias moravam anteriormente foi urbanizada, com a construção de calçada, *playgrounds* e quadras poliesportivas. A instalação desses equipamentos tanto tem o sentido de impossibilitar a reocupação do terreno, como de promover o benefício para a comunidade, que recebeu novas casas, e para a comunidade moradora do entorno do projeto.

---

<sup>6</sup> Nos projetos habitacionais, a equipe técnica multidisciplinar – assistentes sociais, engenheiros, sociólogos, geográficos, visa a atender as diversas complexidades da questão habitacional. No que se refere ao trabalho social especificamente, este é conduzido por assistentes sociais, sendo responsáveis pela organização, execução e avaliação das ações previstas no projeto.

O interesse por pesquisar esta temática se originou em experiências profissionais, a partir das quais foi possível manter o contato com a população usuária dos programas habitacionais do município de Maracanaú e as lideranças de movimentos organizados, o que se constituiu num espaço riquíssimo para realização de observações úteis para a pesquisa.

Também se deve ao fato da pesquisadora residir, desde a infância, no município e de ter, na condição de estagiária de Serviço Social, trabalhado diretamente com os moradores do Conjunto Habitacional Nossa Sra. de Fátima, desde a identificação das famílias no início da execução do projeto de habitação ao momento de entrega dos imóveis. Nessas oportunidades, com alguns elementos já recolhidos, originou-se o interesse de pesquisa e o propósito de analisar a participação popular neste projeto de habitação/urbanização, bem como os sentidos dessa participação para os moradores e técnicos do projeto em questão.

Do ponto de vista metodológico, esta dissertação encaminhou-se inicialmente para uma pesquisa de caráter exploratório, visando a proporcionar maior aproximação acadêmica e identificação com o problema. Outras tipificações também foram necessárias para esse momento inicial, como levantamento bibliográfico sobre o tema de pesquisa e realização de entrevistas exploratórias com pessoas que tiveram experiências práticas com a questão da política habitacional no município de Maracanaú. Assim, trata-se de um estudo exploratório cujo objetivo é proporcionar maior conhecimento teórico e empírico sobre o assunto, para auxiliar na formulação de problemas mais precisos e na aproximação dos agentes e fatos sociais envolvidos na pesquisa (GIL, 1999).

A pesquisa se firma na concepção metodológica da abordagem qualitativa, continuando e avançando em seu caráter exploratório, no mesmo sentido estudado por Gil (2002), de estímulo ao livre pensamento dos entrevistados sobre os temas, objetos e conceitos levantados. Mediante instrumentos metodológicos como entrevistas e conversas informais com as famílias beneficiárias, bem como observação direta, pretende-se detectar aspectos objetivos e subjetivos que emergem das narrativas dos sujeitos e de suas práticas. A finalidade é atingir e compreender motivações não explícitas, ou mesmo conscientes, de maneira espontânea, percepções e entendimentos que emergem do discurso dos sujeitos, abrindo, assim, espaço para interpretações. Haguete (1999) afirma que a pesquisa qualitativa dá maior destaque às especificidades de um fenômeno em sua origem e

razão de ser, podendo ser utilizada em diversas situações, especialmente relevante em pesquisas voltadas para o funcionamento de estruturas e organizações complexas que são difíceis de submeter a observações diretas.

Guiada por essa opção e buscando atingir os objetivos propostos, esta pesquisa optou por desenvolver um estudo mediante análise da política habitacional na cidade de Maracanaú-CE, no contexto das famílias beneficiárias do Conjunto Habitacional Nossa Senhora de Fátima. Como todo estudo de caso, a análise do caso particular relaciona-se e avança para o estudo do contexto maior do município de Maracanaú.

A escolha por essa comunidade deveu-se aos seguintes fatores: primeiro, por levar em consideração a infraestrutura existente nas áreas da habitação popular, observando de que forma garante ou não o atendimento da demanda do município. Em segundo lugar, foi considerado o tempo de adesão do município ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Por último, a proposta foi encontrar um projeto a âmbito municipal que possuísse características sociodemográficas análogas à maioria dos municípios cearenses de médio porte.

Foram utilizados vários procedimentos metodológicos a fim de levantarem-se as informações necessárias para realização da pesquisa: caracterização do município, a partir de informações socioeconômicas; levantamento dos planos de políticas setoriais do município (em especial do Plano de Desenvolvimento Urbano – PDU); e dados relativos ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Trata-se de informações necessárias para verificar como se constituem as políticas públicas municipais no setor habitação e até que ponto estão orientadas para realização dos direitos sociais dos maracanauenses.

Sobre os informantes, foram seguidas as orientações de Minayo (2004). Segundo a autora, os critérios a serem observados na seleção dos “participantes da pesquisa” são: os sujeitos (moradores e técnicos) mais antigos nos locais de pesquisa que se envolveram desde o início com o fenômeno estudado; pessoas de distintas formações profissionais e disponibilidade de tempo, em condições de comentar sobre o fenômeno estudado.

Desta forma a escolha dos participantes ocorreu nos seguintes espaços: técnicos da Prefeitura de Maracanaú e moradores (antigos e recentes) da extinta ocupação Pau Serrado, hoje moradores do Conjunto Habitacional Nossa Sr<sup>a</sup> de Fátima.

Foi realizada, ainda, uma pesquisa documental, buscando utilizar materiais que não receberam tratamento analítico/interpretativo, sendo que as fontes de pesquisa documental são bastante diversificadas e dispersas. Este tipo de pesquisa se faz necessária vista à constatada ausência de dados sobre a história da habitação popular em Maracanaú. Percebe-se, ainda, a necessidade de busca por documentos (registros fotográficos, notícias de jornais, panfletos) nas associações e órgãos governamentais, que guardam a história da moradia no município. Para coleta dessas informações, a pesquisa contou com a preciosa colaboração das técnicas municipais, que estão na política habitacional do município desde o primeiro projeto de moradia popular. Visto não haver material de registro sistemático e confiável à disposição, elas abriram seus arquivos pessoais, composto por fotos e outros documentos relevantes para realização dessa pesquisa. Também foram de grande valia as entrevistas realizadas com as técnicas, em que pudemos fazer um resgate da política habitacional de Maracanaú, como pode ser apreciado no Cap. 1.

No total, foram realizadas 22 (vinte e duas) entrevistas: duas com as técnicas municipais, dezesseis com os moradores mais antigos e quatro com os moradores mais recentes<sup>7</sup>. Essa diferença entre moradores antigos e moradores recentes se deve ao fato de que 80% dos moradores do conjunto atual pertenceram à favela do Pau Serrado, tendo então participado de toda a movimentação para o reassentamento desde o início das atividades do projeto, relatando esse processo durante as entrevistas. O restante do grupo dos moradores do conjunto é composto por famílias da demanda interna da Coordenadoria de Habitação. O principal tipo de instrumental utilizado foi a entrevista aberta. Para Gil (2002), a entrevista é um instrumento no qual o entrevistador tem por objetivo obter informações do entrevistado relacionado a um objetivo específico. A entrevista semiestruturada é caracterizada pela formulação da maioria das perguntas previstas com antecedência e sua localização é provisoriamente determinada. Nesse recurso técnico, a entrevistadora participou de forma ativa, pois, apesar de observar um roteiro, perguntas foram adicionais para esclarecer questões e melhor compreender o contexto.

À medida que os depoimentos pessoais foram colhidos e as observações de

---

<sup>7</sup> Em nosso texto, utilizamos as denominações “Técnica 1 e Técnica 2” para as duas assistentes sociais entrevistadas, e “Morador 1, Morador 2, Morador 3...” para os moradores entrevistados.

campo, realizadas, foram levantadas e organizadas as informações relativas ao objeto. Haguete (1999) acrescenta que, em virtude da riqueza de detalhes, o depoimento pessoal é importante naqueles momentos em que uma área de estudo torna-se estagnante por ter exaurido a busca de novas variáveis, novas questões e novos processos. Assim, quando foi possível identificar padrões simbólicos, práticas, conflitos, sistemas classificatórios, categorias de análise da realidade e visões de mundo do universo em questão, finalizou-se o trabalho de campo, sabendo que se poderia voltar a campo para esclarecimentos, o que de fato aconteceu.

Dessa forma, espera-se que este trabalho contribua para uma análise apropriada das políticas de habitação a partir do questionamento do modelo e do debate de questões que deste trabalho possam advir.

A presente dissertação apresenta a contém estrutura:

O Capítulo 1 apresenta o resgate da história da política habitacional da cidade Maracanaú, através do relato das profissionais envolvidas nesse processo, a fim de melhor contextualizar a política habitacional colocada em prática na contemporaneidade. Também são analisadas outras fontes históricas, a fim de se elaborar um resgate histórico mais consistente.

No Capítulo 2, é realizado um mapeamento da antiga comunidade Pau Serrado, descrevendo-a por meio das falas dos moradores. Nesse capítulo, é construído o perfil da comunidade através de dados estatísticos e observações de campo. Há relatos também do percurso dos moradores desde a constituição da comunidade Pau Serrado até a entrada destes no programa habitacional e suas percepções em relação ao(à) programa/política da qual participaram.

No terceiro capítulo, é discutida a participação popular no projeto de habitação em análise, participação esta que ainda é tênue e aos poucos foi sendo estimulada na comunidade. É, também, analisado o conceito de participação relacionado ao processo de organização dos moradores.

No quarto e último capítulo, é analisada a organização comunitária da comunidade Nossa Senhora de Fátima, observando as práticas originadas do processo da implantação da associação de moradores e sua significação para estes.

## Capítulo 1 – A Política Pública da casa

### 1.1 A Política Habitacional do Município de Maracanaú

O problema da moradia hoje atinge não só os centros urbanos, mas também cidades de menor porte e, como é possível observar mais atentamente nesta pesquisa, o problema existe no município de Maracanaú-CE.

Este déficit habitacional é decorrente do aumento demográfico nos grandes centros e consequência das políticas de habitação realizadas ao longo dos últimos sessenta anos, fundamentadas, como afirma BONDUKI (1997), no modelo “central-desenvolvimentista”, que foi implantado no Brasil iniciado no governo de Vargas (1930-45) e que se fortaleceu durante o Regime Militar (1964-85).<sup>8</sup>

Essa política central-desenvolvimentista adotada pelo País se configurou com a expansão econômica das cidades, com a intensa ocupação dos centros urbanos. Nesse período surgiram novas cidades, marcadas pela desigualdade social, que piorou a vida de trabalhadores por conta da redução salarial praticada em 1964. A crença era a de que o desenvolvimento e o crescimento deveriam ser obtidos a qualquer custo e seriam sempre positivos, já que a centralização de poderes no Estado para as ações de desenvolvimento das cidades trariam as soluções adequadas para resolver os problemas (BONDUKI, 1997).<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> O problema da falta de moradia começou a ter visibilidade com o processo de industrialização no país, em 1930, quando a população que buscava melhores condições de vida e trabalho na cidade se alojava nos cortiços, que, naquela época, já eram uma alternativa para aquela população. Com o avanço do processo de industrialização-urbanização, tornava-se necessário atrair mão de obra com empregos e moradias para o crescente setor industrial. Para esse fim, foram criadas as vilas operárias, que se caracterizavam por um conjunto de casas construído por empresas, que eram alugadas aos empregados. Quando o trabalhador era despedido, perdia o emprego e a casa. Não chegou a ser uma política efetiva, pois a maneira de morar nos cortiços continuou sendo predominante.

<sup>9</sup> Em agosto de 1964 foram instituídos o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), uma estratégia de alavancar a economia por meio do investimento na construção civil e nas obras de moradia popular. O BNH surgiu com os objetivos de coordenar a política habitacional dos órgãos públicos e orientar a iniciativa privada, estimulando a produção de moradias populares. Esse sistema deixou algumas importantes definições nos modelos de políticas de habitação nos anos seguintes. Sua ação visava a atender a população de menor renda; financiar a aquisição da casa própria; melhorar o padrão das moradias existentes; eliminar as favelas e aumentar o investimento da indústria da construção civil, utilizando os recursos provenientes do FGTS e das cadernetas de poupança.

Mesmo sendo criado para atender a demanda da população de baixa renda, o BNH acabou por priorizar o atendimento das famílias com renda mais alta e, após uma série de problemas envolvendo desvio de dinheiro e corrupção o banco foi extinto pelo Decreto-Lei 2291/86. Após a extinção do BNH, a política de habitação brasileira entra definitivamente em colapso, visto que a crise econômica que assolava o país impedia a execução de qualquer política de grande porte. Foram à época criados os grupos de associativismo, que se reuniam para construções de casas e condomínios, e o crédito individual, no entanto, essas ações eram voltadas para famílias com renda igual ou superior a 12 (doze) salários mínimos, o que excluía a maior parte da população brasileira.

Nos anos 2000, destaca-se a criação do Ministério das Cidades/MC, órgão da administração pública federal responsável pelas políticas habitacionais atualmente. Foi criado com o objetivo de fortalecer a participação e a garantia da cidade para todos, mediante o financiamento de planos, projetos e obras. Uma das definições da política de habitação do MC é o compartilhamento das responsabilidades por meio de financiamento e contrapartida financeira do ente (estado ou município) interessado – esse é o modelo utilizado atualmente. Os recursos do MC são provenientes da CAIXA ECONÔMICA, do BNDES e do INCRA.

As políticas habitacionais adotadas até então no País baseiam-se no fato de serem voltadas para o mercado. Nessas políticas não foram incluídas questões fundiária e urbana, geridas por uma lógica compensatória e/ou pelos interesses do setor privado, que tem como referência o conceito da unidade residencial e não do hábitat, além de estarem limitados a experiências pontuais.

Maracanaú, cidade inserida no contexto do crescimento econômico realizado pelo Estado, faz parte da Região Metropolitana de Fortaleza – RMF. Passou por profundas mudanças nas suas configurações espaciais e econômicas, por conta da inserção de distritos industriais no município. O estabelecimento do I Distrito Industrial de Fortaleza – DIF I – em Maracanaú – foi o principal fator de ocupação socioespacial e influenciou diretamente o processo de uso e ocupação do município.

**FIGURA 1 – Localização de Maracanaú na região metropolitana de Fortaleza**



Fonte: Diagnóstico Municipal de Maracanaú, 2005.

A cidade de Maracanaú possui 199.808 habitantes (IBGE, 2010). Sua taxa de urbanização é de 99,68%. O acesso ao município se dá pela CE 060 e CE 065 e fica a 15 km da capital. A extensão territorial é pequena em relação aos outros municípios da região metropolitana: somente 98,10 km<sup>2</sup>, mas sua população é a terceira maior do estado, ficando atrás de Fortaleza (2.473.614 habitantes) e Caucaia (326.811 habitantes), o que lhe confere uma densidade demográfica de 1.890,4 hab/km<sup>2</sup>, enquanto a média da região metropolitana de Fortaleza é de 7.903 hab/km<sup>2</sup> (IPEA, 2008).

A concentração de equipamentos e serviços urbanos está no trecho entre o Centro e os conjuntos Jereissati I e II. Essa área é um centro de convergência de interesses econômicos e sociais. A convergência é reforçada pelas Secretarias Municipais localizadas no Centro Administrativo da Prefeitura, pelo Mercado Público Municipal, pela unidade do Corpo de Bombeiros, pelo Hospital Municipal, pelo North Shopping Maracanaú e lojas de grande porte que se instalaram no local. Nesse setor, a ocupação é formada de residências unifamiliares.

O diagnóstico municipal de Maracanaú (2006)<sup>10</sup> aponta que o município é caracterizado por uma sólida explosão urbana e demográfica, iniciada nos anos 1980, quando se deu a implementação dos distritos industriais e dos conjuntos habitacionais, que alteraram de forma significativa a paisagem urbana e os modos de vida da sua população. Por sua notável concentração populacional são comuns os problemas relacionados à falta de saneamento básico e à destruição do meio ambiente, pois o lixo produzido e os demais resíduos são atirados em locais impróprios e não existe política de proteção dos recursos hídricos.

Numa abordagem mais ampliada, a busca pela moradia precária por uma parte do segmento populacional de Maracanaú e sua permanência em áreas consideradas de risco devem-se a problemas estruturais, dentre os quais: o desordenado crescimento populacional urbano; o desemprego e a desmontagem no sistema de garantias e proteções sociais.

Ainda segundo o diagnóstico, não obstante Maracanaú tenha alcançado o *status* de maior polo industrial do estado, uma marca de sua riqueza e prosperidade econômica, a maioria dos seus habitantes não tem acesso à riqueza socialmente produzida no município, pois essa alta renda é oriunda das empresas instaladas no município e não condiz com a realidade dos moradores.

A administração do municipal definiu uma divisão territorial para implementação de políticas públicas no município, denominadas Áreas de Desenvolvimento Local (ADLs). Essa divisão territorial visa a agregar os bairros com características socioeconômicas e geográficas similares e com continuidade espacial. As Áreas de Desenvolvimento Local estão divididas da seguinte maneira:

---

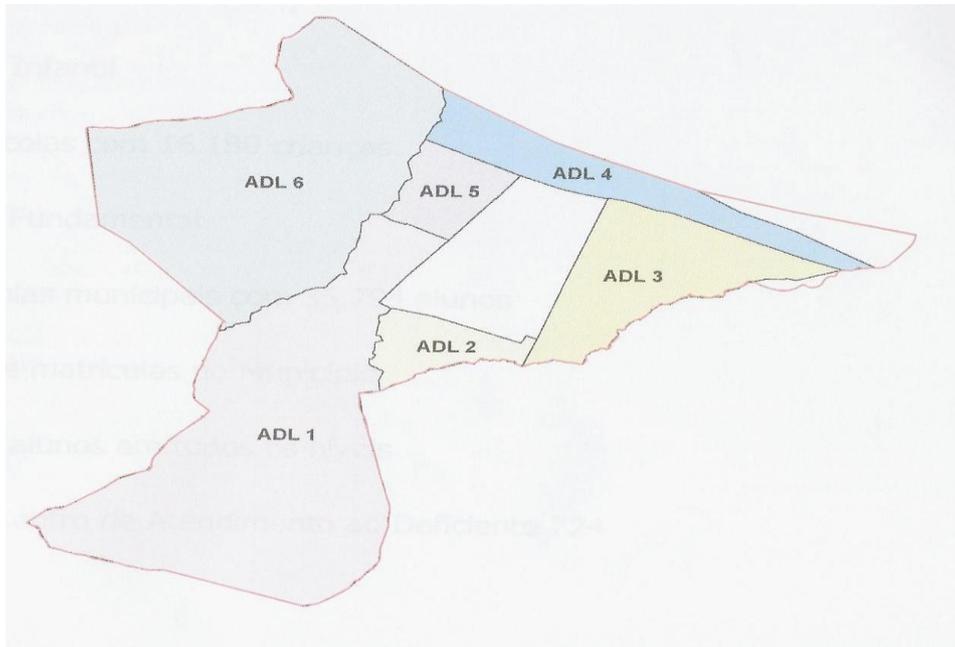
<sup>10</sup> O Diagnóstico social do município de Maracanaú: mapeamento preliminar das vulnerabilidades e riscos sociais constitui-se em documento que sistematiza e analisa os principais indicadores sociais já existentes acerca do município, localizando as vulnerabilidades sociais existentes.

**Quadro 01 - Divisão territorial do município**

<b>ADL</b>	<b>BAIRROS</b>
1	Jenipapeiro, Novo Maracanaú, Coqueiral, Piratininga, Centro, Alto da Mangueira, Boa Vista, Bela Vista, Picada, Horto, Olho D'Água e Santo Antônio do Pitaguary.
2	Jereissati I e II, Timbó.
3	Pajuçara, Jardim Bandeirante, Menino Jesus de Praga, Parque Progresso, Jardim Paraíso, Alto da Bonanza, Boa Esperança e Novo Mondubim I.
4	Novo Mondubim II, Planalto Cidade Nova, Esplanada do Mondubim, Industrial e Alto Alegre II.
5	Alto Alegre I, Vila Buriti, Novo Oriente, Jardim Maravilha, Acaracuzinho e Santo Sátiro.
6	Siqueira, Parque Nazaré, Jardim Jatobá, Parque São João, Parque Jari, Parque Santa Maria, Jaçanaú, Parque Tijuca, Mucunã, Cágado, Luzardo Viana e <b>Pau Serrado (Nossa Senhora de Fátima)</b> .

Fonte: acervo próprio.

**Figura 02 - Áreas de Desenvolvimento Local de Maracanaú**



Fonte: Diagnóstico Municipal de Maracanaú, 2005.

O aumento do contingente populacional do município não foi acompanhado por investimentos em infraestrutura básica, que podem ser observados, por exemplo, na falta de acesso ao esgotamento sanitário, que hoje atinge a cerca de 55% da população.

Devido ao aumento nos últimos anos dos níveis pluviométricos do município – com destaques para os meses de janeiro a abril –, as recorrências chuvosas atingem diretamente moradores das áreas de risco da cidade, que moram próximo a rios e lagoas.



desordenada e os problemas de drenagem (impermeabilização do solo, inundações e alagamentos); mineração clandestina; processos erosivos e poluição ambiental (atmosférica, da água e dos solos, devido à concentração industrial). (ALMEIDA, 2005).<sup>11</sup>

O Poder Público Municipal interveio na problemática da moradia, em alguns casos realizando parcerias com ONGs, por meio de nove programas habitacionais.

#### Quadro 02 - Projetos habitacionais do município de Maracanaú

<b>2009</b>	<b>Conj. Hab. Nossa Sr<sup>a</sup> de Fátima</b>	<b>146 famílias</b>
2008	Conjunto Renascer	44 famílias
2002	Mutirão Campo Verde I	60 moradias
2002	Mutirão Campo Verde II	16 moradias
2001	Mutirão Maracanãzinho	364 moradias
1999	Conjunto Habitacional da Pajuçara	81 moradias
1998	Mutirão Vida Nova	276 moradias
1994	Mutirão Jardim do Amor	79 moradias
1994	Mutirão Serra Azul	116 moradias

Fonte: Prefeitura Municipal de Maracanaú, 2009.

<sup>11</sup> De acordo com o Diagnóstico Municipal (2005), as áreas de risco do município encontram-se nas margens do rio Timbó e do rio Maranguapinho, dos riachos Atalaia e Retiro e dos sangradouros dos açudes Olho D'água dos Pratas e Furna da Onça. As localidades que mais são afetadas são: Pajuçara (loteamento Menino Jesus de Praga e Flamenguinho), Jardim Bandeirante, Siqueira, Alto Alegre I e II, Alto da Mangueira e Olho D'Água.

Com intuito de saber quantos e quais projetos o município já havia implementado foi realizada uma pesquisa documental na Coordenadoria de Habitação, setor da atual administração responsável pela gestão e arquivo dos Programas Oficiais. Esta pesquisa listou, no quadro acima, os projetos habitacionais realizados no município em ordem cronológica decrescente. Note-se que está em negrito, no quadro, o Conj. Hab. Nossa Sr<sup>a</sup>. de Fátima, objeto particular desta dissertação.

Entretanto, antes de aprofundarmos as experiências de habitação da comunidade em estudo, Pau Serrado (Nossa Senhora de Fátima), foco deste estudo, segue abaixo a narrativa da política habitacional de Maracanaú, agora na ordem crescente dos anos em que ocorreram os programas, no sentido de deixar o registro daqueles experimentados no município até chegar ao Nossa Senhora de Fátima.

## **1.2 – Narrativa da Política Habitacional de Maracanaú**

### **1.2. 1 – Mutirão Serra azul**

O primeiro conjunto de casas populares entregues pelo Poder Público, o conjunto habitacional Serra Azul, no Parque Luzardo Viana, no extremo leste da cidade, foi fruto de uma parceria entre a ONG francesa GRET (*Group de Recherche ET d'Echanges Technologiques*) juntamente com o Governo do Estado do Ceará e a Prefeitura de Maracanaú. O programa objetivava a construção de casas e equipamentos comunitários em regime de mutirão. Também envolvia ações relativas a capacitação profissional e geração de emprego e renda.

Essa parceria entre ONG e Poder Público constituiu-se numa forma articulada de ações relacionadas à participação popular. A proposta da ONG era ir além da simples construção de moradias, trabalhando o viés da organização comunitária mediante a construção de uma sede para associação comunitária, bem como a formação política dos moradores.

Segundo Vilanova (2005), este programa era composto por três eixos citados a seguir:

- Urbanização/Habitação;
- Produção e geração de renda;
- Capacitação profissional.

Cada um desses eixos era dividido entre os entes participantes do programa, no sentido de divisão de responsabilidades, a fim de não sobrecarregar nenhuma das partes envolvidas. Também foi constituída à época um Conselho de Integração, formado por todos os participantes e com atuação mais forte da ONG e dos beneficiários. Segundo Vilanova (2005), nesses conselhos eram tomadas decisões conjuntas em relação aos projetos das casas, aos períodos de trabalho no mutirão e à alocação de recursos<sup>12</sup>.

Em Maracanaú, já havia um associação local no bairro de construção das casas, porém a associação era incipiente. Um dos objetivos do programa era fortalecer a organização comunitária, revitalizando as associações locais já existentes. “O mutirão foi a estratégia utilizada para o acesso a habitação, através do trabalho voluntário das referidas famílias, organizadas em entidades comunitárias”. (VILANOVA, 2005, p.33). A maioria dos participantes não possuía qualquer experiência com organização comunitária nem com a luta pela moradia, sendo essa sua primeira experiência. Uma das técnicas entrevistadas – assistente social responsável pela execução do programa – também explicita a experiência de organização e associação.

Já existia a associação – que inclusive já era um pré-requisito do programa. Isso era inédito. Esse programa foi um marco, ele não existia no Governo do Estado. Eu não conhecia até então um programa que atendesse em três linhas dessas. A gente chegou a fazer viagens de intercâmbio, de experiência profissional, capacitação profissional. As lideranças também eram capacitadas juntamente com a gente, era assim um processo muito maior de aprendizagem. (Técnica 2)

---

<sup>12</sup> Esclarecemos que esse processo de organização, os processos decisórios e conflitos não serão abordados neste trabalho por não serem o foco empírico de nossa análise.

De acordo com as técnicas envolvidas, a força de mobilização comunitária do grupo foi uma das mais fortes observadas por elas dentre os projetos de habitação realizados. O interesse e a participação comunitária mostraram-se presentes desde a concepção do projeto, quando da proposta de construção das casas com um tijolo ecológico, um modelo alternativo de construção, em que a própria comunidade beneficiária do mutirão preparava o tijolo para utilização nas obras.

Que a comunidade possuísse uma entidade comunitária constituída, era um item obrigatório no projeto. De posse desta informação, questionamo-nos até que ponto esse tipo de participação acontece, se ocorre de forma espontânea, pelo próprio interesse da comunidade, ou se a participação comunitária acontece apenas de forma a atender as regras do projeto. Embora esse seja um programa de 1994, ainda nos programas de hoje observamos o mesmo item de exigência – a participação comunitária. (Este item será melhor analisado nos capítulos seguintes).

Para elas, grande demonstração de força comunitária foi a recusa da utilização do tijolo ecológico na construção que, segundo alguns agentes da comunidade, demorava a ser preparado e exigia força física para fabricação de tijolos, já que se utilizava de duas prensas manuais, e a comunidade era em sua maioria formada por mulheres.

Eles se mobilizaram contra a fabricação do tijolo prensado; eles queriam o tijolo comum, em virtude de demandar muita força e também pela dificuldade de água. A Prefeitura mandava a água naqueles caminhões-pipas, mas a água não era suficiente; precisava de muito tijolo pra fazer e lá era muito escassa a água. Então fizeram esse movimento, né? E passou-se a comprar o tijolo comum, mas o galpão foi construído ainda com esse tijolo; mas nenhuma casa foi construída com esse tijolo porque eles achavam que demorava muito tempo pra fazer o tijolo e o tijolo tinha que secar. Eles achavam que iam demorar muito e eles queriam logo a casa. (Técnica 1)

Apesar de o tijolo ecológico ser uma proposta integrada ao projeto de habitação, a comunidade soube impor-se dentro do projeto, recusando o tijolo e utilizando no mutirão o tijolo tradicional.

Segundo Benevides (1994), embora casa representasse o acesso a um direito – o direito à moradia – e, no caso desse programa, um esforço coletivo, a maioria dos “mutirantes” não percebem a casa nesse sentido, mas sim algo concedido por uma dádiva ou favor de alguém influente na política local. Fica claro, dessa forma, o não reconhecimento de serem eles portadores de direitos, como se estes fossem algo não inerentes aos pobres. As relações clientelísticas e paternalistas contribuem fortemente para que os beneficiários não reconheçam a si próprios como cidadãos.

Uma das maiores dificuldades enfrentadas pelo Projeto Mutirão Serra Azul se deve à redução de metas, quando 34 casas deixaram de ser executadas, visto que a previsão era de construir 156 casas, sendo entregues apenas 116 unidades. O motivo da redução foi a não renovação do convênio entre o Governo do Estado e a ONG, motivada pela mudança de gestão do então governador Ciro Gomes para o denominado “Governo das Mudanças”<sup>13</sup>, de Tasso Jereissati. Este não via com bons olhos a atuação da ONG e passou a exigir uma maior contrapartida da entidade, chegando até a suspensão do convênio.<sup>14</sup>

Após a saída da ONG do Projeto, as famílias resolveram não esperar a conclusão das casas e ocuparam – mesmo algumas estando inconclusas –, faltando parte do telhado, portas e janelas. Segundo Benevides (idem), a ocupação ocorreu tanto pela necessidade de abrigo (muitos moravam de aluguel e ou em casas de parentes) e pelo medo de terem as casas ocupadas por pessoas estranhas à comunidade, já que o Poder Público não garantia a segurança contra possíveis invasores.

Durante visitas à comunidade, foi possível verificar, mediante observação e conversas informais<sup>15</sup>, a não sustentabilidade do projeto, se comparado aos objetivos iniciais das atividades. Muitas casas foram vendidas ou trocadas; o galpão

---

<sup>13</sup> Trata-se de uma autodenominação do governo Tasso Jereissati, desde a sua campanha política, definindo-se como moderno com o propósito de se diferenciar dos governos anteriores denominados de coronéis e concorrentes nas eleições.

<sup>14</sup> Para uma leitura mais detalhada dos óbices da atuação da ONG francesa GRET no Projeto Comunidades no Estado do Ceará, cf. BENEVIDES, Maria Vitoria de Mesquita; Cidadania e Democracia, *in* Revista Lua Nova, nº 33; ANPOCS, CEDEC; 1994.

<sup>15</sup> As observações e conversas informais foram realizadas no período entre 2006 e 2008, quando a pesquisadora exercia a função de estagiária de Serviço Social e realizava visitas técnicas ao mutirão Serra Azul.

construído para a construção de tijolos ecológicos encontrava-se desativado, servindo de abrigo para famílias desabrigadas das chuvas; e as lojinhas, construídas para se tornarem um centro comercial local, foram ocupadas pelas famílias que não conseguiram casas, do grupo das 34 casas não construídas. Estas famílias só foram desalojadas do local em 2009, quando foram atendidas pelo Programa de Habitação de Interesse Social, no Conjunto Nossa Sr<sup>a</sup>. de Fátima, *locus* principal de análise da nossa pesquisa, que será apresentado ainda neste capítulo.

Este projeto inovador para a época foi permeado por uma prática comum no Brasil: a descontinuidade das Políticas Públicas em vários níveis administrativos, fato comum entre os gestores, que não querem atrelar seu nome a políticas de gestões anteriores.

### **1.2.2 Mutirão Jardim do Amor**

Concomitante às obras e ao trabalho social do mutirão Serra Azul, foram realizados as obras do Mutirão Jardim do Amor. Esse projeto atendeu 79 famílias que residiam e comercializavam em uma área central no bairro Jereissati, próximo ao Hospital de Maracanaú, denominada à época de “Favela do Iguatemi”, em referência ao Shopping Iguatemi que estava sendo construído em Fortaleza. Segundo as técnicas, as famílias viviam em condições bastante precárias. Todas as casas eram de taipa e possuíam até dois cômodos, além de não possuírem esgotamento sanitário. O esgoto corria a céu aberto nas pequenas vielas internas da ocupação. “A situação deles era muito precária. “As casas eram de taipa, não tinham banheiro, o córrego a céu aberto[...] Muita sujeira” (Técnica 2).

Nesse local onde as famílias ergueram suas residências também funcionava uma feira, como podemos observar no anexo 1. Na feira, eram vendidas frutas, verduras, ferramentas, utensílios e materiais domésticos, o que contribuía ainda mais para quadro de visível sujeira que caracterizava a atmosfera do local.

A renda de muitas famílias provinha dessa feira dentro da própria comunidade. De acordo com as técnicas, percebeu-se no município um interesse de

urbanização da parte central da cidade, a partir da realização de diversas obras de “embelezamento da cidade”, como, por exemplo, o Calçadão da av. V, conhecido ponto comercial da cidade.

Maracanaú já estava começando a ser urbanizada, já havia a preocupação de urbanizar. O interesse da prefeitura era urbanizar porque aquilo tava muito feio no centro da cidade. Era mercado de frutas, de animais, de sucata, pessoas que também residiam e que tinham comércio. (Técnica 1)

Uma das obras realizadas no período foi a construção do Mercado Municipal Almir Dutra, também no bairro Jereissati. Fez parte da estratégia de remanejamento das famílias a entrega de um box no mercado para aqueles que possuíam comércio na favela, recebendo também uma casa no mutirão. Aqueles que não tinham comércio recebiam apenas a casa.

O mutirão foi construído com recursos do próprio município e por meio de parcerias com construtoras que disponibilizaram técnicos e pedreiros para colaborar na construção. Ainda segundo técnicas, esse mutirão foi concluído em tempo recorde – quatro meses – dada a colaboração dos técnicos e pedreiros das construtoras e a disponibilização dos recursos para execução da obra. As famílias foram alocadas no bairro Alto da Mangueira, a cerca de 5 km do local da ocupação existente.

Na época todas as famílias receberam o documento de posse do imóvel, assim como os mutirantes do Serra Azul. A comunidade do Jardim do Amor ainda é uma das mais carentes do município e a renda das famílias vem principalmente do Aterro Sanitário de Maracanaú, que fica nas proximidades do local onde as famílias foram reassentadas.

Observando o Quadro 2, percebemos um “espaço em branco” no que concerne a projetos por quatro anos, entre 1994 e 1998. A demanda por moradia no município continuava existindo; no entanto, esse vazio só contribuiu para aumentar e consolidar ainda mais essa demanda. Ao serem questionadas sobre os motivos desse vazio, as técnicas responderam apenas sobre o que tange às suas próprias

ações, mas não apresentaram a motivação governamental para a paralisação das ações habitacionais.

Nesses quatro anos, nós ficamos assistindo a comunidade, acompanhando as famílias, tanto em um como no outro. E tanto que o Serra Azul, eles (beneficiários) tinham uma identificação tão grande com a gente, era um contato constante; até da prestação de contas da associação a gente participava, então a gente dava assessoria em tudo, eles tinham um acompanhamento sistemático mesmo. E eles eram convidados pra participar de muita coisa aqui em Fortaleza, atividades do Cearah Periferia; e sempre convidavam a gente também, pra relatar as experiências. (Técnica 1)

### **1.2.3 – Mutirão Vida Nova**

O projeto seguinte, entregue em 1998, atendeu 276 famílias das ruas 9, 11 e 13 do bairro Alto da Mangueira e que moravam às margens do rio Timbó (ver anexo 2). Praticamente todas as casas eram de taipa e, nos períodos críticos de chuva, segundo relato dos próprios moradores do local, era comum não haver tempo de se retirar nada da casa, a não ser as crianças e os pequenos objetos.

Esse projeto foi uma das primeiras experiências do PROUB (Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos) no município, através do Subprograma Microáreas, do Governo do Estado. Esse programa tinha por objetivo viabilizar a estruturação urbana da cidade, sendo Maracanaú um dos 50 municípios a serem atendidos pelo programa. Seus recursos advinham do Tesouro Municipal e Estadual, além de empréstimos de organismos internacionais.

Segundo as técnicas, esse mutirão foi a primeira experiência do município com edificações duplex, o que não foi bem aceito na época por algumas famílias. Utilizando alguns critérios, como o tamanho da família e a disponibilidade e interesse dos beneficiários, a ocupação das casas duplex ocorreu ainda com algum transtorno. Um ponto interessante mencionado por elas é que, a pedido de algumas famílias, o banheiro foi construído fora da casa, de acordo com o costume do local.

As casas também foram construídas em mutirão. Esse conjunto foi o primeiro a ter o padrão de casas duplex. Inicialmente, as famílias rejeitaram isso, né? Não é cultural aqui, e essa inovação não foi muito ao encontro do que eles queriam, não. Mas a gente utilizou o quê? Famílias jovens, mães solteiras, e a gente tentou atender a maioria das pessoas(Técnica 2).

Afora a questão do banheiro externo, foi perceptível a ausência de participação das famílias durante a elaboração do projeto, visto que não foi o projeto que se adequou às famílias, mas sim as famílias tiveram que se adequar ao projeto.

Mesmo a gente usando esse critério, selecionando assim ainda tivemos problemas. O projeto já veio moldado assim, pronto pra fazer. Esse projeto participativo a gente nunca pode realmente participar. Só aconteceu mesmo no Comunidades, que eles chegaram pra gente e perguntaram: "O que vocês acham desse formato?" Eles perguntam o que a gente achava(Técnica 2).

Esta comunidade foi (e continua sendo) uma das mais carentes do município, sendo que 72% dos moradores do bairro encontram-se no CADUNICO<sup>16</sup> do município.

O mutirão Vida Nova está diretamente ligado ao Aterro Sanitário de Maracanaú, que fica nas proximidades do Mutirão, no bairro Alto da Mangueira. Esse aterro foi inaugurado em 1996 e é parte do Plano Metropolitano de Limpeza Pública do Programa de Infraestrutura Básica. Possui uma área total de 70,99 ha, com uma área de preservação de 13,30 há, num total de 89,29 ha. O Aterro Sanitário Metropolitano Maracanaú Sul recebe o lixo de Maracanaú, Maranguape e uma parte do lixo produzido pela capital. É atualmente administrado pela Construtora Queiroz Galvão e recebe entre 250 e 300 toneladas de lixo diariamente. O custo total do empreendimento do Estado foi de R\$ 2.067.073,00 (dois milhões, sessenta e sete mil e setenta e três reais).

No local do aterro, existe a Cooperativa de Produção dos Catadores do Conjunto Vida Nova de Maracanaú Ltda. – COOMVIDA. Segundo SOBREIRA (2007), foi criada em novembro de 2003 e está situada na sede do Mutirão Vida

---

<sup>16</sup> Criado em julho de 2001, o CADUNICO é um instrumento do Governo Federal que identifica e caracteriza as famílias inseridas no cadastro, a fim de retratar a situação socioeconômica da população de baixa renda de todos os municípios brasileiros, por meio do mapeamento e

Nova; possui 110 associados. O grupo de associados é em sua maioria constituído por homens, sendo comum a disputa entre eles pelos melhores materiais a serem coletados. Grande parte dos moradores do mutirão sobrevive da renda obtida da coleta do lixo, existindo no espaço do aterro um galpão com duas esteiras, a fim de separar mais rapidamente os materiais a serem coletados. Em 2007, foi construída, pelo município de Maracanaú, uma usina de reciclagem, que seria administrada pela cooperativa do local. No entanto, desde o ano de 2008 encontra-se parcialmente desativada, funcionando apenas uma das esteiras de seleção do material que será reciclado.

Para as técnicas, um dos pontos fortes deste projeto foi a organização comunitária, a mesma que deu origem ao COOMVIDA. A associação foi criada à época da construção do mutirão, conforme umas das exigências do programa, coordenado na época pela COHAB-CE. Nas entrevistas, as técnicas ressaltaram a mobilização da comunidade e seu poder de organização:

Foram pra associação pessoas muito boas, pessoas que a gente conseguiu treinar e que contribuíram bastante nesse processo de mobilização e organização, mesmo porque foi mutirão e é preciso ter muita atenção, porque se não eles se desmotivam (Técnica 2)

Observamos aqui o uso da palavra “treinar” no que se refere à participação. Pelo contexto do projeto, treinar nesse caso seria instruir algumas pessoas da comunidade ligadas à cooperativa, e que após o “treinamento” multiplicassem os conceitos e comportamentos apreendidos para a comunidade a fim de envolver todos no projeto.

Após o início da obras houve, em 1994, uma reviravolta na política local, quando o prefeito da época, Viana Filho, renunciou sob forte suspeita de fraude, assumindo o vice Dionísio Lapa. Nesse meio tempo, os recursos para as obras estavam escasseando, o que desmotivou as famílias, ocasionado também a paralisação das obras. Somente após nova eleição, com re-eleição do prefeito Júlio

---

identificação das famílias de baixa renda. Essa ferramenta é utilizada nos três níveis de governo, aumentando a abrangência dos Programas Sociais e evitando a sobreposição dos programas.

César, a obra teve continuidade e, na opinião das técnicas, houve compromisso por parte da nova gestão em concluir as obras do mutirão Vida Nova.

Parou muito tempo, foi uma quebra, e com certeza houve esse impacto negativo. Aí quando veio a nova gestão, eles se comprometeram, e realmente houve um impulso muito grande, porque até a alimentação eles forneceram para as famílias, tinha lá um cozinha comunitária, era feito o almoço deles, e tinha café, biscoito, fornecida pela prefeitura através da fábrica Estrela. (Técnica 2)

Durante as entrevistas, as técnicas também fizeram uma comparação sobre o acompanhamento da entidade responsável pela fiscalização da obra e o acompanhamento feito atualmente. Segundo o relato delas, a equipe da COHAB era muito mais presente nos locais de obra, sendo comum a visita de técnicos e engenheiros mais de duas vezes na mesma semana. O caráter do trabalho dos técnicos da COHAB era mais de apoio e orientação, ao invés do caráter fiscalizador e distante que se impõe nos projetos construídos nos dias atuais.

Essa atuação fiscalizadora do Estado é uma refração direta da configuração da Política Pública de habitação no neoliberalismo, que tenta reduzir a ação do Estado a algo meramente fiscalizador e executor, pensando os gastos sociais como algo apenas oneroso – enxergam nessas políticas apenas questões econômicas e eleitoreiras, desprendidas dos direitos de cidadania.

#### **1.2.4 - Conjunto Habitacional da Pajuçara**

Em 1999, ocorreu a entrega do Conjunto Habitacional da Pajuçara, no bairro de mesmo nome (conferir anexo 3). O projeto foi custeado pelos recursos do programa – Programa Habitar Brasil – PHB –, que foi uma parceria do Governo Federal com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para ações de melhoria das condições de subnormalidade em áreas periféricas da cidade, mediante a implantação de projetos articulados, integrados à capacitação técnica e administrativa dos municípios envolvidos no programa. Os últimos contratos com

municípios aconteceram em 2005. Desde o começo das operações, foram atendidos 119 municípios (SNH, Ministério das Cidades, 2004).

O projeto atendeu 81 famílias que moravam na Favela do Ciol (ou Beco do Ciol), que ficava numa área lateral da fábrica Ciol, grande produtora de óleos, localizada na Av. Mendel Steinbruch, ao leste do município, há cerca de 6 km da sede municipal. O objetivo da prefeitura era realizar o arruamento do local e reassentar as famílias em um local próximo. A comunidade era conhecida por ser um ponto crítico de tráfico de drogas. Segundo as técnicas, grande parte das famílias era originária da Serra de Baturité, migrando para Maracanaú em busca de moradia e trabalho. Chegando ao município e não encontrando local adequado para morar, as famílias se instalaram nesse terreno. Segundo as técnicas, todas as casas eram de taipa ou mista (taipa e alvenaria). O local era insalubre, sem esgotamento sanitário e abastecimento de água. Várias pessoas conseguiram empregos formais (e informais) nas fábricas próximas e no Ceasa, em funções como: carreteiros, vendedores de frutas, ambulantes, dentre outros.

O projeto teve boa aceitação por parte dos beneficiários. Já existia uma associação na comunidade, a Associação São Sebastião, que contribuiu na organização comunitária do grupo, através da participação nas atividades do projeto, como reuniões, oficinas, visitas às obras etc.. As famílias foram então divididas por quadra e cada quadra possuía um coordenador durante as obras do mutirão. Tinham uma boa integração entre si e com a equipe técnica, o que para as técnicas contribuía para o andamento do projeto, aliado ao fato de a equipe técnica ter um escritório dentro da comunidade, a fim de realizar um acompanhamento mais próximo das famílias:

Eram altamente motivados. As reuniões a gente fazia no canteiro de obras. Eles festejavam também os aniversários, levavam bolo... Fazíamos as reuniões; tinha a casa-modelo, né(?), que servia de escritório; aí numa sala a gente fazia o escritório do serviço social; aí na sala que era o outro quarto ficava o escritório da engenharia. E foi muito bom, nós dávamos muita assistência porque a gente tinha aquela mobilidade, aquela flexibilidade de ficar realmente acompanhando. O que precisava a prefeitura também encaminhava, material de limpeza, porque tinha os banheiros lá. (Técnica 1)

As técnicas definiram esse conjunto como “autosuficiente”, pois, segundo elas, mesmo após a entrega das casas, as famílias caminharam sozinhas, sem a necessidade da contínua intervenção das técnicas em diversas situações, como é fato comum nos projetos. Os motivos dessa independência se devem, segundo a técnica: à localização do empreendimento, que permitiu a continuação dos laços comunitários em relação à ocupação anterior e o acesso aos mesmos equipamentos sociais já utilizados pelas famílias; e à rápida conclusão do projeto. Ter um trabalho gerou uma forte identidade no grupo que, possuindo um emprego, não ficou totalmente dependente da rede de proteção social. “O trabalho é o que deu uma identidade muito forte pra eles e eles já tinham emprego. E também de certa forma, eles tinham como se virar, eles não ficaram esperando ajuda de prefeitura”. (Técnica 2).

#### **1.2.5 - Mutirão Maracanãzinho**

A ação seguinte das técnicas foi referente ao trabalho social do mutirão Maracanãzinho, entregue aos beneficiários em 2001 (ver anexo 4). O empreendimento atendeu 364 famílias que ocuparam o Conjunto Habitacional Vila das Flores, construído para atender famílias de policiais militares.<sup>17</sup>

Nas entrevistas, as técnicas destacaram a força da organização comunitária, herdada do forte histórico de luta e mobilização da comunidade em prol da construção do mutirão por eles pleiteados, conforme observado em HOLANDA (2008). Já existia uma associação no local, que precisou apenas ser legalizada para atender as recomendações do projeto, que foi a segunda ação do PROURB – Subprograma Microáreas – em Maracanaú.

Para as técnicas, este trabalho foi bem diferenciado, principalmente pelo tipo de grupo formado pelas famílias, que, ao contrário dos projetos anteriores, não se originou de uma situação de área de risco ou favela, considerando que moraram

---

<sup>17</sup> A análise do mutirão Maracanãzinho está contemplada em HOLANDA, Ana Valesca Lima. Os movimentos sociais e a luta pela moradia: análise da luta dos moradores do mutirão Maracanãzinho

cerca de anos no conjunto ocupado, até a entrega do mutirão. Esse período pode ser considerado um tempo em que aprenderam ainda mais um “saber prático”, na concepção de Bourdieu, que é adquirido no “jogo” social entre um *habitus* constituído de forma duradoura pelos esquemas de incorporação de dispositivos adquiridos ao longo do tempo, na família, no espaço de origem e em outros campos sociais, e outros esquemas constituídos socialmente que também lhes imbuíram de experiência e ciência do seu poder de mobilização e organização comunitária. Essas famílias participaram inclusive em várias definições do programa, principalmente no que se referia à organização das famílias para o mutirão.

[...] Diferentes das outras, as famílias não saíram de favelas, elas já estavam no conjunto que elas tinham ocupado, o Vila das Flores; então elas saíram de uma área urbanizada para outra urbanizada, e isso já facilitou a aceitação. O que eu posso ressaltar de muito positivo foi a organização comunitária da comunidade. Por conta de eles terem uma forte liderança, Marta, a luta deles para conseguirem o projeto – muita mobilização, e nós destacamos muito isso. (Técnica 1)

Segundo uma das técnicas, a maior dificuldade no mutirão Maracanãzinho se deu ao tempo disponibilizado pelas famílias para trabalhar no mutirão, visto que era uma condicionalidade para o recebimento do benefício. Muitas famílias questionavam o tempo mínimo obrigatório e se fiscalizavam mutuamente, fato motivador de vários conflitos. Nesse tipo de construção, a comunidade participava de todas as etapas da obra, executando os diversos serviços na construção. Destacamos que, devido a questões de tempo e agilidade, os programas atualmente não funcionam mais em regime de mutirão e sim como empreitada (empresas especializadas são contratadas para a construção dos imóveis), sendo então a comunidade envolvida nas ações de apoio e fiscalização da obra, como, por exemplo, a CAO (Comissão de Acompanhamento de Obras), grupo formado pelos beneficiários, responsável por fiscalizar e acompanhar a obra, repassando as informações para os outros beneficiários. As atividades mais especializadas ficaram sob responsabilidade das empresas contratadas. Segundo as técnicas, a situação foi resolvida à base de muitas negociações.

Ao lado do mutirão Maracanãzinho, foram construídos, em 2002, dois conjuntos habitacionais, os mutirões Campo Verde I e II, que, dado a proximidade com o Maracanãzinho, acaba sendo englobado por este, no que diz respeito a equipamentos sociais.

Estes mutirões atenderam respectivamente 60 e 16 famílias; destas, 34 eram remanescentes do primeiro mutirão do município, o Serra Azul, que, devido ao encerramento do contrato com o Governo do Estado na época, deixaram de receber o benefício da casa. No total, foram oito anos de espera e descaso para enfim ter o direito à moradia digna. As demais famílias provinham da área de construção de um anel viário construído no Centro, e também da demanda habitacional espontânea – pessoas que procuravam o setor de Serviço Social da Prefeitura de Maracanaú para realização do cadastro habitacional.

Segundo as técnicas, não houve problemas de integração entre as famílias dos novos mutirões com as que já estavam no local, dado o apoio da associação do local nas atividades de integração das famílias.

O mutirão Campo Verde II foi o último conjunto habitacional construído no regime de mutirão, o que reflete bem o período de fortes mudanças na oferta de serviços por parte do Estado, principalmente no que diz respeito à habitação de interesse popular. O que observamos é uma forte tendência à redução da intervenção direta nos processos de provisão habitacional, sendo incentivada a ação de agentes não públicos, como as empresas privadas, atitude sustentada pelo argumento que defende a mínima intervenção do Estado nesse setor e em vários outros.

### **1.2.6 – Conjunto Habitacional Renascer**

Observando os dados da Tabela 2, podemos ver que, em alguns períodos, há um vazio de programas habitacionais, principalmente nos trechos entre 2002 a 2008, momento em que já existia o relevante déficit habitacional e em que a

população que demanda moradia ficou seis anos sem participar de nenhum projeto de moradia.

Esse período de “não-política” habitacional está inserido no contexto nacional, estadual e municipal formando um conjunto de sequências práticas de adiamento da política. No campo nacional, tem relação com as eleições presidenciais de 2002, que levou ao poder o candidato Luís Inácio Lula da Silva. Em sua gestão, foi criado o Ministério das Cidades e o Estatuto da Cidade, frutos de intensos debates de movimentos populares, professores e entidades ligadas à questão urbana. Esse estatuto formalizou as condições necessárias para facilitar o acesso a terra urbanizada, por meio da criação de condições para o acesso e barateamento desse acesso e, ainda, na tentativa de combater a especulação imobiliária e criando mecanismos para a regularização fundiária.

Com a criação do Ministério das Cidades foram viabilizadas as condições necessárias para implementação da política habitacional e urbana no País, abrindo possibilidades de mudanças. Esse ministério é responsável por ações nas áreas de habitação, transportes, saneamento e planejamento territorial. A novidade relevante na criação desse órgão foi justamente sua proposta de tratar de forma integrada a questão urbana, o que por si só já representa um marco diante do histórico de políticas fragmentadas e pontuais, como tem sido comum na política habitacional e urbana brasileira.

Um das exigências do MC quando da execução dos projetos habitação é a realização de um trabalho social com as famílias beneficiárias. O objetivo desse trabalho é desenvolver melhor intervenção nas demandas dos beneficiários envolvidos, a fim de contribuir para a sustentabilidade do empreendimento. Grande parte das ações está centrada na denominada participação comunitária, buscando envolver os beneficiários no projeto. A ideia é partir desse envolvimento para que os beneficiários passem a reconhecer seus direitos e deveres e promovam a correta utilização do benefício por eles recebido. As linhas de ações são, basicamente: Organização Comunitária, Educação Ambiental, Sanitária, Patrimonial e Geração de Renda. Na maioria dos casos, essas ações são financiadas pela contrapartida do município ou Estado, conforme definição do convênio. No que cabe à discussão sobre participação, sendo ela imposta pelas próprias diretrizes do projeto, pode, em

cada caso particular (projeto), abrir caminho para uma possibilidade de organização comunitária pela própria coletividade.

Apesar de o cenário nacional caminhar para a tentativa de construção de uma política urbana integrada, Maracanaú esbarrou em problemas de mudança de gestão que envolve a própria história do município. Durante anos, após a emancipação da cidade – que até 1982 era um distrito de Maranguape –, uma mesma família dominou a política local durante mais de 15 anos. Com a eleição de uma pessoa de fora desse grupo dominante, muitas mudanças ocorreram: novas alianças políticas se formaram; a bancada de vereadores foi renovada e mudanças na estratégia de gestão ocorreram. Essas mudanças ocorreram a passos lentos, mas de um modo ou de outro acabaram por afetar o direcionamento de várias políticas e projetos do município.

Mudanças em nível de Estado também ocorreram e, neste ínterim, Governo Federal, Estadual e do município de Maracanaú demoraram a formalizar um alinhamento nas políticas de intervenção urbana.

Dentre os servidores ficaram os conflitos entre os apoiadores ou não do novo prefeito. Era fato comum ouvir que este ou aquele funcionário estava “atrasando” as atividades para “prejudicar” a nova gestão. Muitas reuniões eram feitas, mas poucos convênios e projetos eram firmados. Era nesse clima de tensões e conflitos que os técnicos municipais trabalhavam.

Somente em 2008 foram novamente atendidas famílias demandantes por moradia. O conjunto Renascer (ver anexo 5) atendeu 44 famílias originárias de duas áreas diferenciadas da cidade, do bairro Pajuçara – na comunidade Flamenguinho e no Casarão – e do bairro Industrial, que atendeu famílias da comunidade Concretex, que ocupavam o terreno de uma empresa privada de mesmo nome.

Os locais atendidos possuíam perfis bem diferenciados, o que não impediu o Poder Público de optar por colocar todos juntos no mesmo empreendimento em outro bairro da cidade, o bairro Santo Sático. Esse fator não foi levado em consideração, o que causou problemas, visto que, pela experiência dos programas habitacionais já executados, os laços de vizinhança e com o local de moradia precisam ser respeitados, já que, quando não há uma identificação com o

novo local de moradia, são bastante recorrentes situações de desistência do programa por parte dos beneficiários – como ocorrido com famílias da comunidade Flamenguinho –, além de haver situações de venda dos imóveis.

Em cada local, as famílias possuíam um caráter particular. As famílias do Casarão eram desabrigadas da chuva e, desde 1998, foram instaladas na Creche Municipal Almir Dutra – que já se encontrava desativada por oferecer risco físico para os alunos – após uma forte chuva que destruiu cerca de 10 casas no bairro Pajuçara. O que era para ser temporário acabou por se consolidar: as famílias moraram cerca de 10 anos em local inapropriado para moradia, pois, como se tratava de uma escola, o espaço não oferecia instalações adequadas para residência de várias famílias, sendo que muitas destas acabaram por dividir o mesmo teto. O local também se apresentava deteriorado, com goteiras e rachaduras por todo o imóvel.

Outra complicação para as famílias é que, após a instalação delas na creche, o terreno foi vendido para um particular, que durante anos constrangeu e ameaçou as famílias para que saíssem do local, o que só foi resolvido após a retirada das famílias para o Projeto Habitacional Conjunto Renascer.

As famílias da Concretex ocuparam em 2002 o terreno da empresa Concretex, possuindo caráter de favela (casas feitas com material improvisado, em local insalubre e distante de equipamentos sociais). A maioria era proveniente do interior do estado, e, assim como as famílias do Casarão e da comunidade Flamenguinho, obtinham renda através de atividades ligadas ao CEASA, que fica nas proximidades do local.

As famílias da comunidade Flamenguinho vivem em um local identificado pelo Diagnóstico Social do Município (2005) como área de risco, dada aos alagamentos frequentes em consequência da proximidade com um braço do rio Timbó. No local vivem cerca de 80 famílias, em casas de péssimo padrão e em condições insalubres, sendo que a necessidade do local é de urbanização e/ou reassentamento. No entanto, apenas oito famílias foram selecionadas para sair do local. Segundo as técnicas, esse fato ocorreu devido ao número reduzido de unidades habitacionais (44), que deveria atender três comunidades diferentes.

Do Renascer a gente tem muitas críticas... É assim porque lá as famílias saíram do bairro delas e foram para outro bairro, o que já é um grande dificultador; a identificação cultural já acabou aí... A geração de renda, porque muitos trabalhavam na Ceasa, já não tinha mais... Então isso foi terrível. Eles foram quase que obrigados mesmo, porque não tinha outra opção o pessoal do Casarão. (Técnica 2)

O bairro onde as famílias foram alocadas é distante do seu local de origem e de trabalho, o que realmente dificultou a satisfação, a autonomia e a permanência das famílias no local, sendo recorrentes os casos de compra e venda dos imóveis, além dos conflitos de vizinhança que ocorrem constantemente. Esse é um problema dos conjuntos habitacionais nas décadas recentes, que tem resultado totalmente diferente do esperado: ao invés de integrar as famílias ao contexto urbano da cidade, integrando moradia, equipamentos sociais e espaço, temos a facilitação da segregação espacial. “Em muitos casos não se pensou na localização dos empregos, na identidade dos espaços, em um transporte de massa eficiente” (BONDUKI, 2004).

Ainda segundo Bonduki (2008), uma das maiores falhas na história da política habitacional brasileira é a opção desta pela construção de conjuntos habitacionais nas áreas periféricas da cidade, o que findou por gerar verdadeiras cidades-dormitórios (uma característica da cidade de Maracanau que ainda não foi totalmente superada). Esse tipo de projeto apresenta total desarticulação entre o projeto habitacional e a política urbana, bem como o desprezo pela qualidade do projeto, a partir do momento em que gera respostas padronizadas e sem preocupação com a qualidade da construção. Essa ação tão comum em projetos de moradia país afora desconsidera as particularidades da região e também das próprias famílias, “não levando em conta aspectos culturais, ambientais e de contexto urbano, reproduzindo à exaustão modelos padronizados.” (BONDUKI, 2008, p. 74).

[...] Facilita muito mais quando é uma área próxima. Nos mutirões, eram bem pertinho. Eles diziam: “Ah, vou ali em casa buscar meu almoço, a senhora quer um café? Eu trago”. E era assim. Nós tivemos muita interferência, (...), interferência no trabalho... (Técnica 2)

Durantes as entrevistas, as técnicas relataram (mais uma vez) a não participação de ambas e da comunidade, quando da elaboração do projeto para as famílias, tanto que nem elas nem os beneficiários puderam se apropriar do projeto, como destacamos no excerto acima.

Outro ponto negativo para as técnicas foi a falta da organização comunitária, pois na ocasião da construção e entrega das casas houve a formação de uma parceria com a entidade comunitária local, que, no entanto, após a entrada das famílias no bairro, não realizou nenhum tipo de contato, tampouco foi registrado no seio do novo grupo uma liderança. Para as técnicas, o fato de não haver uma liderança comunitária impediu a criação de uma consciência de grupo, dificultando ainda mais a autonomia da comunidade em relação ao Poder Público, sendo atualmente uma comunidade bastante dependente por intervenções públicas em vários níveis.

## Capítulo 2 – Conjunto Nossa Sr<sup>a</sup> de Fátima: experiências de uma comunidade na cidade

A estrutura da economia imposta pela dinâmica do capital tem provocado sérios efeitos na configuração das cidades, na distribuição da população no espaço, na estratificação social, bem como nos diversos estilos de vida. Postas essas condições, famílias inteiras se veem expulsas da cidade formal<sup>18</sup> e obrigadas a viver em locais longínquos, insalubres e sem acesso aos serviços sociais básicos.

Rolnik (1997), em suas discussões sobre legislação na cidade, observa que no decorrer da história as formas de utilização do espaço e apropriação deste – permitidas ou proibidas – fazem parte de um contexto de economia de mercado caracterizado por profundas desigualdades de renda, que geraram uma legislação que define territórios de cidadania plena e cidadania limitada (ROLNIK, 2007, p.13). Nesse contexto, encontramos a cidade legal, em que vivem setores da classe média e grupos abastados, e a cidade ilegal, reservado à grande parte de grupos sociais mais pobres. Essa concentração territorial de grupos pobres representa a segregação à qual estão expostos, sendo um fator que influencia fortemente o processo de descaracterização desses grupos como sujeitos sociais e políticos na cidade.

A comunidade do conjunto Nossa Senhora de Fátima é um exemplo desse processo. Neste capítulo, são apresentados o perfil desta comunidade, sua história, características, esperanças e desafios.

---

<sup>18</sup>A diferença entre cidade formal e informal é uma das expressões da concentração da pobreza nas metrópoles brasileiras. A cidade formal é reconhecida como o espaço onde se concentram os investimentos urbanos dos mais variados tipos. A cidade informal é caracterizada pela falta de investimentos, pelo descaso, dificuldade de acesso e abandono.

## 2.1 – A origem da comunidade

O conjunto Nossa Senhora de Fátima está localizado no bairro Luzardo Viana, a sudoeste do município. Uma parte desse bairro é definida como área rural do município.

**Figura 04 – Localização do bairro Luzardo Viana em relação ao Centro de Maracanaú**



A extinta área denominada “Favela do Pau Serrado” ocupava uma área institucional do município, próximo a um dos braços do rio Maranguapinho, sendo considerada uma APA (Área de Proteção Ambiental)<sup>19</sup>. Segundo uma das lideranças, o nome “Pau Serrado” surgiu porque há muitos anos (ela não soube dizer há quantos anos) existia no local uma madeireira, que desistiu do negócio deixando a área livre.

<sup>19</sup> APA é uma unidade de conservação territorial voltada para a preservação de atributos naturais, com o objetivo básico de proteger a diversidade biológica do local e disciplinar a ocupação do local protegido.

Segundo dados da Coordenadoria de Habitação de Maracanaú, órgão da Prefeitura responsável pela elaboração, execução e acompanhamento das ações habitacionais do município, foi possível identificar o perfil dos moradores através de informações repassadas por eles próprios quando do período do cadastramento socioeconômico.

De acordo com o Projeto Técnico Social, a maioria dos moradores (55%) eram provenientes do interior do estado, 23% eram originários de cidades próximas a Maracanaú (como Maranguape e Pacatuba) e 22% eram originários do próprio município. Uma das moradoras relata sua chegada a Maracanaú, à favela do Pau Serrado:

Bem, no começo eu casei e meu marido teve que se mudar de lá porque a gente passava fome e lá não tinha chance nenhuma, sabe? (...) Era em Itapajé que a gente morava. Ele tinha um povo dele aqui, e eu vim, né(?), já tava com um menino no “bucho”, tinha que acompanhar. Aí ele não arranhou emprego e a tia dele botou nós pra fora. E pra onde a gente ia? Aí a prima falou desse lugar que tinha espaço, e a gente se ajeitou lá (suspiro, olhando para o chão)... Ficamos lá bem uns sete anos. (Moradora 15)

Essa condição de migração do interior para outras cidades – além da capital – é comum a vários moradores do conjunto, que saíram de suas cidades natais pela necessidade de mudança de condições anteriores de vida, buscando melhores condições de sobrevivência e novas oportunidades, sendo que, naquele momento, a mudança para uma cidade metropolitana representava uma saída possível. A cidade atraía moradores do interior do estado e da própria capital, visto que Maracanaú já se consolidava como polo industrial do estado do Ceará.

Os moradores que durante a entrevista declararam já morar em Maracanaú vinham de locais próximos à favela, até mesmo do próprio bairro:

Quando eu me juntei com ele (o marido), o pai dele deu um quartinho pra gente. Já era dele. Aí o pai dele deu e a gente foi morar nesse quartinho. Era aqui em Maracanaú, perto das lojinhas no mutirão. Aí passou um tempo, a irmã dele arranhou uma casa pra gente. Depois de um tempo, ela precisou da casa e a gente não tinha mais outro canto para onde ir. Ainda ficamos um tempo de aluguel, mas aí não deu. A gente não podia mais pagar (...). Ele vivia de bico, e eu com três meninos em casa... Soube que

tinha gente indo pra lá e fomos também. Nós mesmos que construímos nossa casinha. (Moradora 3)

Conforme o relato dos moradores<sup>20</sup>, a comunidade era constantemente atingida pelos alagamentos nos períodos de chuva, sendo comum a queda de várias casas, principalmente as construídas de taipa:

Minha filha, todo ano a mesma coisa: chovia, enlameava tudo, a gente pedia ajuda pra um e pra outro, mas nunca dava em nada. Cansei de pedir favor e nunca vinha nada. Várias vezes perdi minhas coisas e fiquei foi no “preju”. Era um desgosto grande. (Moradora 5)

Ah, nós passamos um mal-bocado mesmo! Quando eu via que ia chover, já ficava nervosa, e quando chovia era ruim demais. Às vezes davam uma lona pra gente, mas a lona era fraca e num segurava muito tempo, não. Era água na casa, nas coisa e a gente via tudo isso e não podia fazer nada. Eu ia pra onde? Meu canto era ali no sofrer. (Moradora 13)

Desde a chegada das primeiras famílias na favela do Pau Serrado, em 1999, existia uma mobilização comunitária no local, que mais tarde veio a se tornar a Associação dos Moradores do Pau Serrado, entidade que sofreu momentos de conflito em diversos períodos em sua orientação e gestão, sendo responsável pela articulação com o Poder Público Municipal para o atendimento das famílias moradoras da favela. Essa associação encontra-se desativada, pois, por ocasião da entrada das famílias no novo conjunto, uma nova associação foi formada, a Associação dos Moradores do Conjunto Nossa Senhora de Fátima, contando com forte intervenção da equipe técnica social na formação dessa entidade<sup>21</sup>.

Durante os períodos de chuva e omissão do Poder Público frente à situação das famílias, as próprias lideranças do local providenciaram abrigos para as famílias que corriam risco de vida. Essa ação solidária contribuiu para que várias pessoas da comunidade saíssem da situação de risco iminente.

---

<sup>20</sup> Conforme explicitamos na metodologia, para reconstituição do histórico do conjunto, não dispomos de fontes materiais, servindo-se, então, para a construção daquele, do relato de moradores e lideranças, coletados no período entre março e abril de 2010.

<sup>21</sup> Este assunto será melhor discutido nos Capítulos 3 e 4.

Um dos locais onde as famílias foram sendo alocadas pela entidade comunitária foi em um lugar conhecido como “Lojinhas”. Este local fazia parte do trabalho do eixo de geração de trabalho e renda do primeiro mutirão do município, o mutirão Serra Azul (ver Quadro 1 do Cap. 1). As lojinhas – num total de 10 –, com um espaço de 4m<sup>2</sup> cada, deveriam servir de local de venda dos produtos confeccionados pelas costureiras do local. No entanto, a ocupação não ocorreu com esse objetivo, pois após o fim do acompanhamento do projeto pela equipe técnica da Prefeitura, a produção e escoamento dos produtos ficaram estagnados. Ao fim de pouco tempo, todas as lojinhas foram ocupadas por famílias vítimas das chuvas.

Veio a Ciete, a Lúcia, conversaram comigo. Aí eu disse: “Ciete, será que vai dar certo eu ficar lá?”. Aí disse: “Bora mulher, vai dar certo. O importante é todo o pessoal aqui de baixo, por causa que essa casa tá entortando e tá estalando. Vem aqui três horas, que a gente faz a mudança”. E eu fiz a minha mudança debaixo de chuva. Molhei o meu colchão, as minhas roupas todas, as roupas dos meninos. Aí nós fomos para as lojinhas. (Moradora 1)

Essas lojinhas se constituíam em um lugar impróprio para moradia. Os espaços eram contíguos, o que impedia qualquer tipo de privacidade para as famílias, e só havia um banheiro para todas as 10 famílias, localizadas no pátio central das lojas.

[...] As condições nas lojinhas eram precárias, precárias. Era só um vão e um banheiro pra todo mundo. Às vezes, até gente de fora, que ficava bebendo no Coluna (bar) vinha e usava o banheiro. Era ruim para as crianças... Lá era um sofrimento só. (Moradora 3)

Após vários anos de espera, as famílias das lojinhas juntaram-se ao grupo de moradores da favela do Pau Serrado. Interessante observar que durante a dinâmica para escolha das casas, as famílias das lojinhas optaram por preservar a mesma vizinhança, a fim de manter os laços comunitários construídos ao longo de anos de espera e sofrimento.

## 2.2 – O perfil dos moradores

A comunidade Pau Serrado permaneceu cerca de 10 (dez) anos em uma área insalubre e deficiente de serviços sociais básicos. As famílias que ocupavam o local possuíam histórias de vida relativamente parecidas. Em relação à renda obtida pelas famílias, a maioria auferia renda abaixo de um salário mínimo (76%). Na faixa de um a dois salários mínimos estão 25,34%. Não foram identificadas famílias no perfil acima de dois salários mínimos.

**Quadro 03 – Renda Familiar**

<b>Renda Familiar</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
0-1	76	112
1-2	25	34
2-3	0	0
	100	146

Fonte: PMMc, 2007.

A renda de grande parte dos moradores origina-se de atividades informais (costureiras, diaristas, copeiras, domésticas, artesanato, reciclagem). Essas são profissões de baixa qualificação que refletem diretamente na renda obtida pelas famílias mensalmente. O grau de escolaridade das famílias é bastante reduzido, o que contribui mais ainda para dificultar sua entrada no mercado de trabalho formal.

Destacamos ainda que 45% dos moradores vivem com auxílio dos Programas de Distribuição de Renda, como o Bolsa-Família, chegando em alguns casos ser a única fonte de renda da família.

**Quadro 04 – Grau de escolaridade<sup>22</sup>**

<b>Grau</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
Analfabeto	11	16
Fundamental incompleto	53	77
Fundamental completo	19	28
Médio incompleto	11	17
Médio completo	5	08
	100	146

Fonte: PMMc, 2007.

Para Antunes (1995), a crescente exclusão dos jovens e trabalhadores, considerados mão de obra de reserva pelo capital, consiste ainda numa tendência inerente ao processo de reestruturação produtiva, atinge todos os trabalhadores que estão “fora do perfil” desejado para o mercado de trabalho. Os jovens com baixa escolaridade não conseguem emprego e findam se inserindo em trabalhos precários e de baixa remuneração.

Confirmando uma tendência nacional, as mulheres vêm se consolidando como chefes de família, representando 44% do total de cadastros. O trabalho feminino já se tornou umas das principais fontes de renda das famílias, fato confirmado pelos cadastros realizados e também conforme pesquisas realizadas pelo IBGE<sup>23</sup> e pelo IPEA<sup>24</sup>. Porém, o trabalho dessas mulheres não é bem remunerado, pois 40% das mulheres ganham até um salário mínimo.

Vale ressaltar que a predominância do sexo feminino como sendo responsável por sua família é marcada pelo múltiplo trabalho de mulheres que, além

<sup>22</sup> Em relação ao chefe da família.

<sup>23</sup> Informações da Síntese de Indicadores Sociais, 2007, IBGE.

<sup>24</sup> Comunicado do IPEA nº 40, Mulheres e trabalhos: avanços e continuidades.

de se dedicarem aos serviços do lar e aos filhos, desempenham outra atividade remunerada (seja com renda formal ou informal), fora ou dentro de seu próprio domicílio, com o intuito de garantir o sustento familiar.

#### Quadro 05 – Chefes de Família

<b>Chefe de família</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
Mulheres	44	64
Homens	56	82
	100	146

Fonte: PMMc, 2007.

É importante observar que, nessa comunidade, as mulheres apresentam remuneração maior que a dos homens, visto que, dentre as chefes de família, pudemos perceber através dos cadastros que elas recebem em sua maioria mais valores do que os homens chefes de família. Contudo, essas mulheres estão fora do mercado formal de trabalho, sem nenhuma garantia ou direitos trabalhistas.<sup>25</sup>

Quanto à situação dos imóveis ocupados na área da favela, obtivemos as seguintes informações:

---

<sup>25</sup> Este item também será analisado no Capítulo 3.

**Quadro 06 – Tipos de moradia**

<b>Tipo</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
Alvenaria	64	94
Taipa	29	43
Barraco	7	9
	100	146

Fonte: PMMc, 2007.

**Quadro 07 – Formas de moradia**

<b>Situação do imóvel</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
Próprio	51	74
Alugado	26	38
Cedido	23	34
	100	146

Fonte: PMMc, 2007.

Esses dados dos imóveis se referem à época em que as famílias viviam na área da favela do Pau Serrado. Importante ressaltar que, mesmo as famílias declarando possuir casa própria, essa situação na realidade não se confirmava, visto que o terreno onde as famílias estavam pertenciam à área institucional da Prefeitura. Dessa forma, perante os técnicos da Prefeitura, o Pau Serrado consistia em uma ocupação de área pública.

Durante as entradas em campo<sup>26</sup> foi possível conhecer um pouco da vida das famílias, adentrar em suas casas e conhecer suas histórias. De um modo geral, histórias semelhantes e carregadas de sofrimento, mas, mesmo assim, foi-nos possível identificar, em meio aos relatos da dor, sinais de esperança (e de descrença) de que um tempo melhor estaria por vir.

### 2.3 – A comunidade Pau Serrado

A comunidade Pau Serrado era dividida em 12 ruas (1º de janeiro, 2 de fevereiro, 3 de março, 4 de abril, respectivamente até a 12 de dezembro. As ruas eram de traçado irregular e não possuíam ordenamento. A comunidade denominava-se informalmente de “Pau Serrado Ocupação I” e “Pau Serrado Ocupação II”, devido à ordem de ocupação do terreno. Na parte da frente, mais elevada, alojaram-se as primeiras famílias (Ocupação I). A parte mais baixa (e que mais sofria alagamentos) era denominada Ocupação II. Essa nomenclatura ainda foi mais reforçada pela existência de duas associações comunitárias no local, cada uma representando uma das ocupações.

Segundo uma das moradoras mais antigas, as duas associações<sup>27</sup> não coexistiram durante muito tempo:

Se eu lembro? Eu lembro é de tudo, minha “fia”! (risos). Foi assim: tinha eles dois, né? (As lideranças). Tinha gente que gostava de um e gente que gostava de outro. Mas ela (Ciete), um dia, faz tempo, saiu daqui, foi embora não sei pra onde, viver com outra pessoa, eu acho... Aí quem ficou na associação foi o Jauro. Eu até fiquei um tempo ajudando, sabe?. E ficou uma associação só, porque tava todo mundo no mesmo barco, né? Pra que ter dois times? (Moradora 7)

Essa entidade, então unificada, foi a responsável por pressionar o Poder Público Municipal para realizar o projeto habitacional na comunidade. Durante muito tempo, os moradores eram presença constante no setor de Serviço Social da

---

<sup>26</sup> Durante o período de estágio da autora do trabalho.

Secretaria Municipal responsável pelo cadastramento das famílias: “Eles vinham sempre falar com a gente, eram presença constante lá. Com certeza, isso contribuiu para que o projeto desse certo para eles”. (Técnica 2)

Após algumas tentativas de pedidos de recurso para o Governo Federal, foram expedidas, em agosto de 2005, as documentações, e o projeto foi finalmente concluído em junho de 2006. No Plano de Trabalho<sup>28</sup>, foram informados os dados gerais das famílias e o valor pertinente a cada fase do projeto. O montante foi da ordem de R\$ 4.387.500,00, e a empresa R. Schutz foi a ganhadora da licitação para executar as obras, que consistia na construção de 146 unidades habitacionais e na urbanização da área remanescente, através da construção de um calçadão para passeio, quadra poliesportiva e pista de *skate*. A proposta da urbanização era evitar que o local fosse novamente habitado e revitalizado.

O projeto das casas consistia em unidades de 36m<sup>2</sup>, com sala, cozinha, um banheiro e apenas um quarto (este último item desagradou muitas famílias beneficiárias). Foram ainda acrescentados ao projeto a construção de uma creche – demanda da comunidade –, um quiosque para venda de lanches, uma quadra de esporte e duas praças.

A primeira etapa do projeto aconteceu com o cadastramento das famílias a fim de identificar o perfil socioeconômico de cada uma. Das famílias moradoras do local, havia quatro que não se enquadravam aos critérios do programa<sup>29</sup> para atendimento – eram de renda mais alta e com imóvel avaliado pelos técnicos da Prefeitura como de bom padrão. Os quatro proprietários das casas foram indenizados.

Do que eu me lembro, acho que a coisa começou com aqueles cadastros. Acho que até a senhora tava, né? (Risos). (...) A gente não botava muita fé, porque já fizeram não sei quantos cadastros com gente. E depois desse inda teve outro. Mas esse deu certo e agora nós estamos aqui, né? (Moradora 11)

---

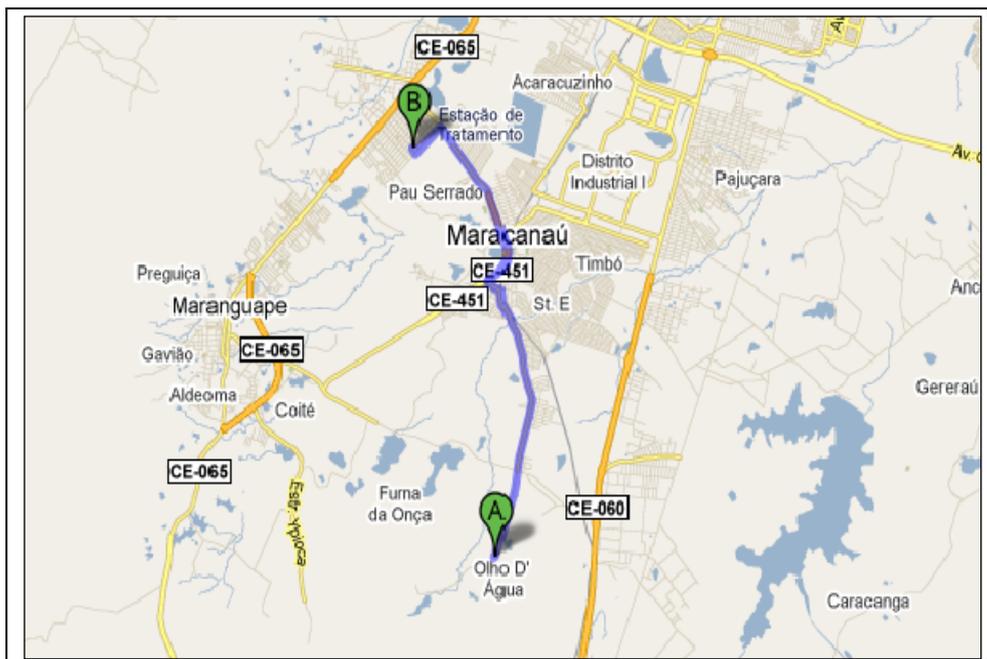
<sup>27</sup> Não foi possível encontrar registro de ambas as entidades, visto existirem em caráter informal.

<sup>28</sup> O Plano de Trabalho na área habitacional diz respeito ao planejamento para a realização de um projeto. Esse documento contém as razões que justificam a formação de um convênio, uma descrição detalhada do objeto a ser executado, das metas a serem alcançadas, das etapas de execução do projeto, do plano de aplicação do recurso e do cronograma de desembolso.

<sup>29</sup> Os critérios utilizados para a seleção das famílias foram os seguintes: a) famílias habitando áreas inadequadas para moradia; precariedade das moradias; coabitação; e renda familiar de um a dois salários mínimos.

Em agosto de 2006, o projeto foi apresentado aos moradores. A estrutura para o evento foi montada na igreja católica do local, único espaço disponível. Vários técnicos da Prefeitura se deslocaram até o local do evento. Já nesse primeiro encontro, as famílias manifestaram insatisfação com o projeto, por dois motivos: o local do empreendimento (no bairro Olho D'água) e o tamanho das unidades.

**Figura 05 – Distância entre o bairro Luzardo Viana e o bairro Olho D'água**



Fonte: Google Maps, 2010.

Durante a reunião, várias pessoas pediram falas, deixando bem claro para os técnicos a insatisfação com a proposta do projeto. O terreno proposto ficava a cerca de 10km<sup>2</sup> do local e bem próximo à reserva indígena Pitaguary. A distância do trabalho, dos familiares e a falta de identificação com o local eram os principais fatores que geravam insatisfação nas famílias.

Na ocasião, as famílias deveriam assinar o termo de adesão, um documento afirmando a concordância da família para participação no programa. No entanto, poucas pessoas assinaram, já que a maioria estava insatisfeita com a proposta.

Naquela hora ali foi muito “paia”. Queriam jogar a gente lá não sei pra onde, perto daqueles índios. Eles não queriam a gente lá (os índios), nem a gente queria ir pra lá. Longe de tudo, ali não tem nada. Ninguém queria ir. (Moradora 8)

Por parte dos técnicos da Prefeitura, foram feitas várias investidas na tentativa de convencer as famílias a aceitarem o projeto. Nesse período, foram realizadas várias reuniões, visitas domiciliares e “plantões” no intuito de conseguir mais adesões para o projeto. Apesar do posicionamento claro da comunidade em não aceitar o projeto tal qual estava proposto, a posição da Prefeitura era a de vencer pela insistência. “Passaram foi tempo aqui, atrás de levar a gente por fina força lá para os índios. Não aceitei nem nunca ia aceitar”. (Moradora 12)

Os índios a que a moradora se refere são os Pitaguarys, que vivem na Reserva Indígena dos Pitaguarys, próximo aos bairros Olho D’água, Santo Antônio e Horto Florestal. Desde o século XVII que se tem registro dessa população e sua terra já foi acometida por profundos acontecimentos conflituosos que marcaram a história de seu povo. A área onde estão instalados hoje já foi ocupada diversas vezes por fazendeiros, posseiros e pelo próprio Estado. Este último, durante muito tempo, foi a maior autoridade da região, ocupada com um centro de treinamento da Cavalaria da Polícia Militar. Somente no começo do século XX, os indígenas conseguiram obter de volta suas terras e sua autoridade sob o local.

Dos três bairros citados acima, é o Santo Antônio do Pitaguary que dá atualmente mais visibilidade ao grupo, visto lá se encontrarem uma das mais belas paisagens da cidade, onde existe o açude Santo Antônio, local que faz parte da memória cultural do povo Pitaguary. O fechamento do açude para banhistas foi o pontapé inicial da comunidade para a definitiva demarcação das terras indígenas. Na década de 1990, através da formação dos Conselhos Indígenas, liderados pelo cacique Daniel, a comunidade teve suas terras finalmente definidas, e se destacam atualmente na atuação política e pela articulação para políticas públicas voltadas para os índios. Atualmente, os indígenas contam com uma escola, com professores e currículo voltado para sua cultura e um Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, com atuação específica para a população indígena.

Durante o período em que os Pitaguarys fecharam seus portões para a comunidade não indígena – só permitindo o acesso aos que moravam dentro de sua área –, sua relação com o restante dos moradores da cidade ficou um pouco distanciada. Devido às suas constantes manifestações e retenções de servidores públicos (como o ocorrido com as técnicas sociais), os índios obtiveram, no imaginário popular de moradores como os do Pau Serrado, a fama de agressivos, gerando certo temor na cidade. O terreno – de propriedade institucional – indicado para construção do projeto de habitação para a população do Pau Serrado localizava-se justamente em frente à reserva indígena.

Quando eu soube que era perto dos índios... “Nã!”. Aqueles bicho brabo (...). Inda mais que é muito longe daqui... Como que eu ia chegar aqui pra trabalhar se meu emprego é ali na outra rua? Não tinha como ser. Por isso que a gente não quis (...). (Moradora 8)

Mesmo existindo a reserva indígena, muitos índios moram fora da reserva, habitando nos bairros próximos à reserva (Horto Florestal e Olho D’água). Várias famílias dessa comunidade sofrem com a falta de moradia e o desemprego, sendo comum famílias coabitarem e muitas morarem de aluguel.

A informação da construção do projeto chegou através da instalação da placa de construção no terreno destinado à obra. Pouco tempo depois, os moradores do bairro se organizaram e ocuparam o terreno, reivindicando a construção do projeto para si, alegando que o terreno estava no bairro deles e que o projeto deveria beneficiá-los. As famílias fizeram “piquetes” no local, levando alguns pertences, algumas até dormindo e realizando refeições, como nos foi possível confirmar em visitas com os técnicos da Prefeitura. A postura inicial desta foi a de negociar com o grupo, mas seus membros estavam firmes em seu posicionamento de só sair do local após o compromisso público de que as unidades habitacionais seriam destinadas para os moradores do bairro. De início, não foi possível efetuar nenhum acordo, pois ambas as partes tinham interesses específicos no local.

Ao saberem da ocupação do terreno, os moradores do Pau Serrado ficaram ainda mais preocupados, alegando que seriam mal recebidos no local e que os índios não os aceitariam. O ápice da situação ocorreu após as técnicas sociais

serem feitas reféns pelos índios, durante algumas horas, como relatado acima, de forma a pressionar o Poder Municipal para resolução da questão. As mesmas ficaram retidas na casa de um dos moradores da reserva indígena. Somente após a chegada de funcionários da FUNAI (Fundação Nacional do Índio) os manifestantes cederam e liberaram as técnicas.

Após esse incidente, a Prefeitura decidiu paralisar as obras. Durante umas das reuniões com a participação da FUNAI, esclareceu-se que a demarcação da área ainda não estaria definida e que futuramente o terreno poderia ser inserido na reserva. Diante disso, a Prefeitura paralisou as obras no local.

Após um tempo de indefinição, finalmente foi estabelecido um novo local para construção do empreendimento, um terreno a cerca de 500m da favela do Pau Serrado. O terreno foi adquirido de um particular. Era o mesmo terreno que as famílias, as técnicas e a associação haviam sugerido desde o início das atividades.

Saiu de lá e veio pra cá (né?) [...], bem melhor. Ali ia ser ruim demais, não ia dar certo. O bom era a gente ficar aqui porque a gente tava acostumado(, né?) (...). Pra você ver: foi só mudar de canto que todo mundo gostou. Afora o tamanho das casas (né?), tava tudo indo certo. (Moradora 7)

Foi realizado um novo encontro com as famílias com o objetivo de confirmar a sua adesão no programa. Dessa vez o encontro ocorreu sem maiores controvérsias, pois a adesão das famílias realmente ocorreu.

O clima era positivo entre a comunidade e a equipe técnica, sendo inclusive montado um calendário com as atividades do trabalho social. No entanto, chegou o período eleitoral, e a equipe foi orientada a parar as atividades a fim de suas ações não serem confundidas com atos eleitoreiros.

Exatamente pra não fazerem a conexão com a gente e o período eleitoral, pra gente não se envolver com essas questões. (Técnica 2).

Essa paralisação também se estendeu às obras do empreendimento, fato também que foi percebido e criticado pela comunidade.

Depois que resolveu essa história do terreno, aí achamos (, né?) que era pra resolver e ia dá certo. Mas aí fez foi parar (...). Não entendi muito bem, não sei muito bem, mas era alguma coisa que tinha a ver com as eleições, parece, a mulher ali me disse. Parou um tempo. Já tava achando que nem ia ter mais nada aqui, sabia? (Moradora 10)

Mesmo após passadas as eleições, as atividades relativas ao projeto demoraram a ocorrer novamente – segundo as técnicas, por atraso na liberação dos recursos. Nesse meio tempo, a equipe técnica voltou atenção para as atividades do conjunto Renascer, no bairro Santo Sático.

Somente em junho de 2008, as atividades voltaram a ocorrer na favela do Pau Serrado, sendo realizado um novo cadastramento. Nos quase dois anos de paralisação do projeto, várias famílias se mudaram do local, sendo que o grupo final de beneficiários já era diferenciado do grupo inicial.

Ao saberem da continuação do projeto, várias pessoas procuraram a Coordenadoria de Habitação declarando ter possuído uma casa no Pau Serrado. Eram situações difíceis de confirmar. No entanto, aquelas famílias das quais o Serviço Social pode confirmar a existência da situação anterior foram beneficiadas no projeto.

[...] Eu tive que ir lá(, né?) porque eu acho que tinha direito(, né?). Fui lá com minha mãe pra ela explicar. [...] Ela ia ganhar a casa e eu morava perto dela, e ela podia contar. [...] Eu saí de lá por causa de uns problemas que aconteceu comigo mesma. Mas não quero falar aqui porque vai sair na sua fita! (Risos). (...) Mas as meninas (as técnicas) confirmaram minha história, aí eu vim. Mas eu tinha direito de vir porque eu tava lá antes, né?. (Moradora 14)

Feitas as confirmações de cadastro e confirmadas as listas de beneficiários, as famílias foram divididas em três grupos, de acordo com a quantidade de casas que ficavam prontas. O maior receio era de ocupação das casas, fato que já havia ocorrido no projeto anterior. As famílias foram reunidas por etapas em um *buffet* para assinatura do termo de uso, concessão e posse, o “papel da casa”. Na véspera

do dia em que as famílias da última etapa iriam entrar nas casas, na noite do dia treze de fevereiro de 2009, 10 (dez) das 33 (trinta e três) casas a serem entregues foram ocupadas por um grupo mais ou menos organizado, que no período noturno arrombaram as casas e declararam que também deveriam ter sido beneficiárias do projeto, pois estavam em situação de moradia precária.<sup>30</sup>

No total foram sete dias de ocupação, com várias sessões de negociações entre os técnicos da Prefeitura e a própria Guarda Municipal. Uma a uma, as famílias foram saindo, sob promessas do Poder Público inseri-los o mais rápido possível em outro projeto de habitação (o que até o final desta redação não ocorreu efetivamente). A entrega dessa última etapa foi a mais conturbada do projeto.

Com as famílias instaladas nas casas, ocorreram outros tipos de situação, relacionadas com a qualidade no acabamento das casas: instalações elétricas e hidráulicas malfeitas, lâmpadas faltando, rebocos rachando, dentre outros problemas. Sobre este assunto, as famílias cobraram da Prefeitura a realização dos reparos, o que ocorreu não sem problemas, visto que a empresa licitante é a responsável pelos reparos; mas, após a entrega dos imóveis, tentou se eximir da responsabilidade. No entanto, após a cobrança do Poder Municipal (antes também da população), voltou ao local para realizar os reparos necessários.

Cerca de um mês após a instalação das famílias na casa, a equipe técnica passou a executar o trabalho social previsto para o projeto. As primeiras atividades eram relativas à escolha do nome do conjunto e à formação/reorganização da entidade comunitária do grupo.

O nome escolhido por votação (de maioria simples) foi conjunto Nossa Senhora de Fátima, devido à proximidade com a igreja católica local, que recebia o nome da santa. Sendo maioria, os católicos da comunidade tiveram sua vontade aprovada, enquanto os evangélicos, minoria no grupo, mostraram-se insatisfeitos com a escolha. “Eu achei lindo, lindo demais esse nome, sabe? Eu sou devota dessa santa. Não podia ser outro nome, tinha que ser esse, a senhora não acha?” (Moradora 15).

---

<sup>30</sup> Durante o período de trabalho em campo, procuramos entrar em contato com uma das famílias do local, no entanto, a mesma declarou não ter interesse em participar da entrevista.

Os evangélicos consideraram-se ofendidos em sua fé e seu culto, ao definirem para um local de moradia coletivo um nome de referência católica. Houve comentários de uma violência ao culto do outro. Segundo Bourdieu (1992), trata-se de violência simbólica demonstrada pelo poder simbólico da religião que se caracteriza por uma violência sutil, no caso, o poder da maioria católica sobre a minoria evangélica, que ocorre nas relações internas do grupo e de pessoas, a partir de um discurso aparentemente ingênuo, de respeito às diferenças:

[...] O poder simbólico (da religião) não reside nos sistemas simbólicos em forma de uma força ilusória, mas se define numa relação determinada – e por meio desta - entre os que exercem o poder e os que lhes estão sujeitos, quer dizer, na própria estrutura do campo em que se produz e se reproduz a crença. O que faz o poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou de subvertê-la, é a crença na legitimidade das palavras e daquele que as pronuncia, crença cuja produção não é da competência das palavras.<sup>31</sup>

O poder ainda representado e institucionalizado pela Igreja e pelo imaginário católico se fez sentir no espaço da comunidade, sendo o catolicismo a religião ainda dominante atualmente. Os evangélicos demonstraram-se insatisfeitos desde o início e colocaram-se contra a escolha do nome. No entanto, sua reclamação não foi acatada, porque, segundo as técnicas, a proposta de escolha do nome do conjunto era o que fosse mais votado, e nesse caso, a maioria dos votos foi para o nome “católico”.

No eixo de organização comunitário, no projeto social, estava a reorganização comunitária. A estratégia das técnicas para revitalizar o sentimento de comunidade no grupo e incentivá-los à organização e ao fim da tutela do Poder Municipal foi a eleição dos representantes de rua (RRs). Todas as ruas do novo conjunto, num total de 10 (dez), passaram pelo processo de eleição. Algumas pessoas apresentaram-se espontaneamente para representar a sua rua; já em alguns casos, foi preciso certa “pressão” para que alguém se candidatasse, já que a proposta era de eleger um RR para cada rua.

---

<sup>31</sup> BOURDIEU, Pierre. **O Poder simbólico**. Lisboa: Difel/Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

No dia marcado, as pessoas compareceram à escola do bairro e fizeram suas escolhas. Interessante observar que uma das lideranças mais antigas, umas das mais envolvidas com a luta da comunidade para realização do projeto, não recebeu votos, sendo que a liderança anterior a ele foi escolhida pela comunidade. O ocorrido foi alvo de críticas da ex-liderança comunitária, que alegou que houve fraude, tentando inclusive realizar uma eleição paralela que, no entanto não obteve adesão da comunidade, que apoiou o resultado da eleição dos RRs. Desta, foi formada a Associação dos Moradores do Conjunto Nossa Sr<sup>a</sup> de Fátima, com sede na residência da presidente da associação.

Neste Capítulo 2, tentamos fazer um breve histórico da comunidade Nossa Sr<sup>a</sup> de Fátima, seu perfil, sua história, seu caminho na luta pela moradia. No próximo capítulo, faremos uma discussão sobre a participação comunitária do grupo.

### **Capítulo 3 – Participação popular: processos e projetos na comunidade Pau Serrado**

Nas últimas décadas, temos presenciado uma ampliação dos espaços de participação popular, por meio de instrumentos de democracia, como a criação e consolidação dos conselhos de direito, plebiscitos, referendos e projetos de iniciativa popular, que foram instituídos como mecanismos de ampliação da participação popular nas decisões políticas.

Essa nova dinâmica instaurada fortalece a ideia de que os espaços de representação social e participação popular, na organização e elaboração das políticas públicas, são bastante diversificados e podem ser capazes de permitir a presença ativa de setores tradicionalmente excluídos das decisões políticas (DAGNINO, 1994).

Nesse sentido, este capítulo se propõe a analisar o processo de participação dos moradores, suas percepções sobre sua participações, ao lado de referências teóricas importantes para a compreensão dessas práticas.

Assim, para um morador da comunidade, participar é:

Participar é... Participar, né? Não sei, é como você estar dentro de alguma coisa, construindo algo (...). É que nem você fazer parte de alguma coisa, ajudar a construir uma coisa que não é só para você, pode ser pra mais gente também. (Morador 15)

Tomando como ponto de partida a fala deste morador, pretendemos elucidar nesse Capítulo 3 como os moradores percebem a participação deles próprios no projeto habitacional Nossa Sr<sup>a</sup> de Fátima. Para realização de tal feito, levaremos em conta as narrativas dos próprios moradores, a narrativa das técnicas sociais e a reflexão de autores que pensam participação e cidade, como DAGNINO (1994, 2000), VALLADARES (1979, 2005).

Dentro dos projetos habitacionais, o tema participação é bastante vislumbrado tanto pelos técnicos que atuam no projeto quanto por aqueles que dão as diretrizes do trabalho social realizado com as famílias; no caso, o Ministério das Cidades. Este define uma grande diretriz para o trabalho social: “a participação da

comunidade deve ser entendida como um processo pedagógico de construção de cidadania e um direito do cidadão” (MCIDADES, Anexo II, IN 08/2009, p.5).<sup>32</sup> Para realização e concretização desse “projeto pedagógico de construção da cidadania”, o MC definiu o trabalho social realizado pela equipe técnica com as famílias do projeto como ferramenta adequada para a concretização deste objetivo que é

viabilizar o exercício da participação cidadã e promover a melhoria de qualidade de vida das famílias beneficiadas pelo projeto, mediante trabalho educativo que favoreça a organização da população, a educação sanitária e ambiental, a gestão comunitária e 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 (MCIDADES, Anexo II, IN 08/2009, p.3).

No que diz respeito ao caso em estudo – comunidade do Pau Serrado –, o processo de mobilização – a etapa inicial do projeto – teve início com o convite às famílias para participarem de reuniões, a fim de conhecerem o projeto e motivá-los a participar das atividades previstas.

Entre a mobilização das famílias e a entrega das casas, passou-se um período relativamente longo, construído em várias etapas, que vão desde o anúncio oficial do projeto até a entrega das unidades habitacional e o término do trabalho social. Desse processo participaram diversos atores, setores da Prefeitura de Maracanaú e do Governo Federal, cada um com suas atribuições específicas. E dentro desse processo existe uma série de “passos previstos e esquematizados segundo uma ordem burocrático-administrativa, desde o levantamento socioeconômico (...) até a assinatura da escritura definitiva” (Valladares, 1980, p.67).

Ao longo do projeto em questão, houve uma paralisação das atividades, conforme relatam técnicas e moradores nos capítulos anteriores e, mesmo nos períodos de execução do projeto, as atividades eram intercaladas entre si, já que boa parte dela contava com participações de outros setores da Prefeitura (Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Assistência Social, por exemplo) e de instituições externas, como a CAGECE e a COELCE<sup>33</sup>, que nem sempre dispunham de uma

<sup>32</sup> Essa diretriz encontra-se nos Anexos I e II da IN 08/2009.

<sup>33</sup> Companhia de Água e Esgoto do Ceará e Companhia Energética do Ceará, respectivamente. Ambas as empresas participaram nas atividades de pós-obras do trabalho social.

agenda compatível com as necessidades do projeto, o que acabou por alterar o calendário geral das atividades.

Com esse “acréscimo” de tempo, os períodos definidos para o projeto foram constantemente flexibilizados, fato que contribuiu para que o morador tivesse alguns momentos para “reflexão” sobre *se, como e em que* participar do projeto. Esses momentos de interrupção do projeto e das atividades propiciaram aos beneficiários, mesmo na favela ou no conjunto, que se pusessem diante de possíveis alternativas para sua situação individual (participar ou não das atividades, aceitar ou não o projeto, vender ou não vender o imóvel), oportunidade pouco provável de ocorrer se as atividades ocorressem com um calendário rígido. São essas questões de mobilização e paralisação, ausências e tensões que se intercalam com as representações e práticas de participação dos moradores que buscamos compreender.

### **3.1 – O primeiro contato da comunidade com o projeto habitacional**

O Projeto Habitacional Nossa Sr<sup>a</sup> de Fátima beneficiou 146 famílias residentes na localidade do Pau Serrado, área considerada de risco pelos constantes alagamentos. Até serem beneficiadas, as famílias passaram por um processo de intensas modificações e negociações, como vimos no Capítulo 2 e detalharemos melhor neste capítulo.

O primeiro contato das famílias beneficiárias com o projeto habitacional deu-se no período de realização do cadastro socioeconômico realizado pelos técnicos na comunidade em 2006 e novamente em 2008, quando o projeto foi retomado<sup>34</sup>. Como já dito, o cadastro é um instrumental obrigatório para a realização do perfil socioeconômico das famílias e é exigido também para a elaboração do diagnóstico da comunidade, em que serão traçadas as ações do trabalho técnico social de acordo com perfil da comunidade. Nessas ocasiões, um grupo composto por assistentes sociais e estagiárias de Serviço Social visitava e cadastrava cada uma das casas da comunidade, a fim de coletar o perfil socioeconômico das famílias. A orientação dada pela coordenação para o grupo que trabalhava em campo era a de não informar ainda qual o objetivo do cadastro e informar apenas que se tratava de

---

<sup>34</sup> Ver Quadro 08.

uma “identificação” ou uma atualização do cadastro. No entanto, as famílias já sabiam do que se tratava, através de diversos boatos, verdadeiros ou não, de que aquela comunidade seria atendida por um programa habitacional. Nessa feita, ocorre uma primeira tensão. Os moradores queriam saber mais, mas não recebiam informações e apenas espalhavam conversas entre vizinhos e na rua sobre a possibilidade de serem beneficiados com um projeto. Mas, como participariam? Receberiam algum chamado? Deveriam procurar algum órgão? O que pensaram e como agiram?

No entanto, a informação oficial, após o término do primeiro cadastro, só ocorreu vários meses depois, como relatam algumas famílias:

Minha casa caiu, aí eu fui passar pra Ciete ali num sítio que ela morava. Aí depois caiu a do meu irmão, aí depois veio o pessoal da Prefeitura visitar e tirar fotos, dizendo que ia ter um mutirão, aí nós ficamos esperando por esse mutirão. (Moradora 2)

Foi que teve um cadastro, né? Aí passou um bom tempo assim... Aí um dia chamaram a gente pra uma reunião ali (na igreja). (...) A gente já sabia bem o que era, assim, o assunto, que era coisa de casa. Tinha gente lá da Prefeitura e foram mostrar o projeto que queriam empurrar na gente. (Moradora 7)

O que se pode apreender de modo geral desse momento do projeto é que em momento algum as famílias foram chamadas a participar da elaboração do projeto, havendo apenas um “repasso” das informações e apresentação do projeto, sem qualquer abertura de espaços para debates ou para sugestões dos moradores, o que se contrapõe à própria diretriz estabelecida pelo Ministério das Cidades, já que apenas foi apresentado uma metodologia de trabalho e um projeto de engenharia prontos. Quanto às famílias, apenas foram avisadas de que elas fariam parte do projeto, como percebeu a moradora acima: “(...) mostrar o projeto que queriam empurrar na gente.”

Dessa forma, após o anúncio do projeto, ainda na primeira reunião, a comunidade, por sua vez, mostrou desagrado com a sua proposta, por dois motivos iniciais: o local já destinado, próximo a área indígena do bairro Olho D’água e o tamanho das casas. Na ocasião das reuniões, foram levados mapas e plantas das casas, o que proporcionou às famílias perceberem as características do projeto, proporcionando, também, mais conflitos.

Uma das estratégias da equipe técnica foi conseguir a adesão dos beneficiários, através da assinatura do termo de adesão<sup>35</sup> já na primeira reunião, a fim de cooptar o maior número de adesões ao projeto, sem que os moradores tivessem muito tempo para discutir e avaliar as condições em que participariam. No entanto, a estratégia não obteve sucesso, pois, ao conhecerem os detalhes do projeto, as famílias se mostraram inquietas e insatisfeitas com o processo. Percebe-se claramente nas suas falas que não estavam satisfeitos com a proposta e tenderam para a não aceitação do projeto:

Naquele dia, eu me lembro assim: mostraram onde que iam ser nossas casas, longe demais. A maioria do pessoal não gostou, e nós dissemos logo que a gente não ia querer. Um pouquinho de pessoas assinaram que queriam, mas a maioria não quis. (Moradora 6).

A equipe técnica, por sua vez, naquela ocasião, já estava preparada para esse tipo de manifestação e possuía uma série de argumentos para convencer os beneficiários, sendo o mais importante deles: o destaque para a posse da “casa própria”, por meio da afirmação precisa de que iriam adquirir a moradia sem qualquer tipo de ônus. Mesmo assim, as famílias não se convenceram e a maioria optou pela não adesão ao programa (apenas 12 pessoas dos 75 presentes assinaram).

Para Duarte (2009), a participação busca não somente o direito de ascensão social ou pertença ao sistema sociopolítico, mas também o direito de participação nas elaborações do sistema, definindo, dessa forma, aquilo de que deseja fazer parte. Ter o conhecimento do que motiva o cidadão a participar e o que mobiliza nesse sentido possibilita a tão desejada mudança, a conquista e ampliação de direitos.<sup>36</sup>

Um útil mecanismo de participação de direitos e que permite a participação mais ampla da sociedade nos espaços públicos é a troca de informações entre os cidadãos e os representantes governamentais. Esse é um momento de trocas riquíssimas e muitas pessoas participam desses momentos (nisto, podemos citar,

---

<sup>35</sup> Documento assinado pelo beneficiário em que este aceita participar do Programa de Habitação de Interesse Social.

<sup>36</sup> “O direito à participação tem como objetivo ampliar e democratizar o poder, isto é, estimular e garantir a todos o direito de participar das discussões e decisões sobre assuntos da cidade” (Teixeira, 2004, p.90).

como exemplos de ocorrência, os conselhos de direitos). Essa troca de comunicação e informações permite a elaboração de uma opinião fornecida por fatos e dados reais, obtidos através da própria administração pública.

Entre os argumentos dos moradores, além do local próximo aos índios pitaguays, como já informado, da distância entre a moradia atual, ou seja, a favela Pau Serrado e o local determinado para a construção das casas, havia a questão do tamanho dos imóveis, ponto bastante reclamado pelas famílias, visto que, uma residência com apenas 1 (um) quarto era insuficiente para a maioria das famílias - 65% das famílias eram compostas por até 4 (quatro) moradores, de acordo com os cadastros socioeconômicos. Outra reclamação era que o projeto previa unidades residenciais de modelo idêntico, sem qualquer tipo de adequação para famílias maiores, com deficientes ou unidades mistas (casa mais comércio).

Sabe-se que, após a mudança para o conjunto, as famílias fizeram as adaptações que quiseram/puderam com recursos próprios. Mesmo com pouco tempo de construção, é possível visualizar no conjunto as mudanças construtivas realizadas pelos próprios moradores. A primeira alteração na maioria das casas é a construção do muro, na tentativa de obter alguma privacidade (as casas foram entregues pela construtora separadas por uma frágil cerca). Algumas famílias, impossibilitadas financeiramente de construir o muro, fazem um jardim com plantas trepadeiras, sendo que, alguns jardins chamam a atenção pela beleza e dedicação dos donos em mantê-los bem cuidado.

Outra alteração bastante recorrente é a construção de um “puxadinho” que se estende até o jardim, na tentativa de acrescentar mais um cômodo na casa, que normalmente altera a divisão dos outros: o “puxadinho” torna-se a sala; a sala vira mais um quarto. Interessante destacar que o projeto previu um trecho do terreno para ampliação, localizada na parte atrás da casa, no entanto, não foi observada nenhuma situação em que as famílias utilizassem o espaço traseiro do terreno (bem maior que o jardim). Podemos sugerir que esse fato ocorre pela cultura local na qual a parte “apresentável” da residência deve ficar na frente do terreno, ficando a parte traseira do terreno (quintal) para uso da família nas atividades diárias (lavagem de roupa, limpeza e outras atividades).

---

### 3.2 – Os sentidos da participação para os moradores

Diante da forma como se instituiu o programa, dos impasses e da falta de adesão por parte das famílias, percebe-se que tudo isso tem relação com o processo desde o início: como se constituiu os primeiros contatos com a população? Que canais de informação e comunicação foram construídos? De que forma aconteceram as reuniões de apresentação de projetos e de escuta e argumentações com a comunidade? E, principalmente, de que maneira se vivenciou o processo participativo tão almejado pelas políticas habitacionais hoje? Que resultados podemos vislumbrar, então, no universo das representações destas famílias?

Ora, a não participação das famílias na elaboração do projeto culminou nessas reações, pois, apesar de haver um diagnóstico social elaborado pelas técnicas, em que se pôde verificar o perfil das famílias, o projeto de engenharia já estava elaborado bem antes da referida sondagem. O que verificamos foi a imposição de um projeto pronto, com uma metodologia definida, que “ignorou qualquer conhecimento prévio sobre o perfil da população e das suas relações com o território que ocupavam” (RAICHELIS, 2006, p.38).

Consideramos que esse modo de ação não é neutro e na verdade representa um conjunto de intencionalidades que fundamentam a condução das ações. Essa metodologia encontrou respaldo nos diversos setores institucionais, sendo que a única barreira para implantação do projeto era a recusa dos moradores em participar do projeto.

No nosso modo de pensar, essa barreira tem relação com o ápice dos projetos habitacionais da nova política, o processo participativo. Como compreender, então, as ações e reações ao processo todo ao falar em participação?

Quando comparamos as concepções de participação, percebemos que existem importantes variações nesse sentido, contrapondo opiniões de gestores, técnicos e beneficiários.

Foi a partir do final dos anos 1970, no Brasil, que as lutas dos movimentos sociais se fizeram sentir no país, através da manifestação do desejo coletivo do retorno a uma democracia que incluísse a participação popular nos processos de decisão política. Essas lutas propiciaram importantes conquistas para o povo brasileiro no que diz respeito à garantia de direitos e redemocratização do País. No entanto, é importante considerar que muitas conquistas ainda não passaram do

campo da legalidade, que esbarram nas precárias condições de vida da maioria da população e nas concepções e práticas antidemocráticas da parte de gestores que ainda se imbuem em processos autoritários nas formas de interação social, amplamente difundidos pelas instituições sociais. É como afirma Castoriadis (2006, p. 11), trata-se de uma “democracia” sem “democratas”.

Para Bordenave (1992), a participação possui duas bases que lhe são complementares. A primeira delas é a base afetiva, em que as pessoas participam porque sentem prazer em ajudar, em fazer coisas com outras pessoas, como se observa na primeira citação deste capítulo: “(...) ajudar a construir uma coisa que não é só para você, pode ser pra mais gente também”. A segunda é a base instrumental, quando as pessoas participam porque fazer coisas em parceria com outras pessoas é mais eficaz e eficiente do que se a mesma coisa fosse feita por uma só pessoa. Entendido isso, para uma mobilização que incentive pessoas a participar de algo, é necessário compreender as motivações que levam à participação, atingindo assim as bases afetivas e instrumentais.

A participação popular consta na forma da lei da CF/88 e faz parte da essência do conceito de Estado Democrático de Direito, constituindo-se em um dos principais elementos que o distinguem do modelo de governo anterior, o autoritário vivenciado durante a Ditadura Militar. A Participação Popular, desde então, colabora com a legitimidade do Poder e para a busca de soluções dos problemas sociais, sendo protagonista desse processo em parceria com o Poder Público.

No atual governo, a liberação de alguns recursos para implementação de políticas públicas de habitação estão vinculados à participação popular, quando, por exemplo, o Ministério das Cidades somente libera recursos para municípios que já tiverem instituído o Conselho Municipal de Habitação (ou afins), a fim de que os recursos para os programas e projetos sejam encaminhados direto para o Fundo<sup>37</sup> de referência. Muito embora os Conselhos de Habitação estejam constituídos na forma da lei, na maioria dos municípios, muitos deles não funcionam a contento e servem apenas para o cumprimento de uma exigência legal.

---

<sup>37</sup> O Fundo é dos meios fundamentais para viabilização da Política Habitacional e para o cumprimento e execução de políticas públicas ligadas à questão da moradia. Os Fundos Habitacionais são ligados aos Conselhos de Habitação (ou afins) e é subordinado à administração pública. Desse modo, são os conselhos que determinam os critérios para aplicação dos recursos do Fundo.

Maracanaú criou seu Conselho de Habitação em 1999, ficando apenas no papel. Nenhuma ação para constituição do grupo de conselheiros foi colocada em prática e, somente em 2006, após a alteração da lei que o criou, o conselho foi definitivamente criado, de acordo com as normatizações e sugestões de composições paritárias do Conselho Nacional das Cidades.

No que se refere ao nosso estudo, apesar da orientação do Governo Federal de que todos os projetos devem ser aprovados pelo conselho em questão, nenhuma das definições para elaboração do projeto da comunidade Pau Serrado foi repassada para o grupo de conselheiros. Somente tiveram conhecimento do projeto alguns técnicos municipais, num processo em que a participação popular foi totalmente inexistente.

Durante as entrevistas para a realização desta pesquisa, foram elaboradas perguntas aos moradores sobre como estes percebiam a questão da participação e em que momento eles puderam perceber ou não que estavam participando do projeto. Das 22 (vinte e duas) pessoas entrevistadas, obtivemos os seguintes resultados em relação à participação no projeto, ao conhecimento sobre ele e à autoavaliação da participação<sup>38</sup> que serão analisados ao longo do nosso texto:

**Quadro 08 – Participação no Projeto**

<b>Você considera ter participado do projeto?</b>		
<b>Respostas</b>	<b>nº</b>	<b>%</b>
Somente de algumas atividades	8	40%
Sempre participou de todas as atividades	2	10%
Nunca participou	3	14%
Nunca teve interesse	1	6%
Foi obrigado a participar	6	30%
	20	100

<sup>38</sup> Na ocasião das entrevistas, foram realizados diversos questionamentos; no entanto, para este tópico do trabalho, só nos foi possível sistematizar estes três itens, dado a subjetividade das respostas, pois as entrevistas foram longas e os moradores tendiam a relatar assuntos fora do âmbito deste trabalho.

**Quadro 09 – Conhecimento do projeto**

<b>Como você tomou conhecimento do projeto?</b>		
<b>Respostas</b>	<b>nº</b>	<b>%</b>
Nas reuniões com os técnicos municipais	4	18
Vizinhos/familiares	10	54
Por políticos locais	5	23
Outros	1	5
	20	100

**Quadro 10 – Autoavaliação da participação**

<b>Como você avalia sua participação no projeto?</b>		
<b>Respostas</b>	<b>nº</b>	<b>%</b>
Boa	11	48
Ruim	3	19
Não sei	4	24
Irrelevante	2	9
	20	100

Quando questionadas sobre sua participação no projeto, as respostas dos entrevistados foram variadas entre o “sempre participei” e o “nunca participei”. É interessante observar que os que informaram “sempre participar” são identificados (e se autoidentificam) como lideranças comunitárias. As duas lideranças comunitárias entrevistadas são também alguns dos antigos moradores do Pau Serrado, possuindo propriedade para falar tanto como morador como quanto representante da comunidade. Cada um deles entrou no projeto em momentos diferenciados, dado o afastamento da segunda liderança da comunidade por motivos pessoais. Interessante também destacar que essas lideranças são atualmente “oposição” uma da outra.

No entanto, ambas garantem ter participado do projeto desde a sua concepção:

Vixe, cheguei aqui faz tempo demais. Fui uma das primeiras a chegar e trouxe um monte de gente comigo. Venho de outra cidade, porque a coisa lá tava difícil pra mim e meu marido. Lá (na favela) as coisas eram difíceis também, pra todo mundo. Ajudei muita gente a levantar casa, a construir barraco, pense! Também bati muito na porta dos políticos daqui atrás desse projeto. E olha onde nós estamos agora! (Liderança 2).

Aqui, nós éramos tudo sem canto. Um barraquinho aqui e ali e depois chegando gente e chegando gente, e a gente tentando ajudar todo mundo. Chegou uns tempos, logo no primeiro ano, que a chuva acabou com tudo e foi a primeira vez que nos organizamos e fomos na Prefeitura, porque até esse dia eles nunca que tinham olhado pra gente aqui. Foi muita reunião e muita discussão até sair esse conjunto pra gente. (Liderança 1).

Durante o período de realização do projeto, tanto no pré-obra como no pós-obra, a participação dessas lideranças – e também outras mais pontuais – foi um fator chave para conquistar a adesão e a participação das famílias no projeto, sendo um constante apoio para os técnicos nas diversas ações: mobilização da comunidade; acompanhamento das visitas domiciliares; e informações gerais sobre a comunidade. Somente em um momento as lideranças não ofereceram apoio à Prefeitura, quando o projeto foi anunciado para ser construído no bairro Olho D'água.

Em relação aos demais moradores, foi-nos possível fazer uma comparação entre aqueles mais antigos e os mais recentes: os moradores mais antigos foram os que declararam ter participado menos e os moradores mais novos/recentes foram os que declararam ter participado mais<sup>39</sup>.

Eu sei que no começo tinha um monte de reunião na associação, mas eu não queria ir. Minha casa era de tijolo, era só eu e meus filhos grandes. Eu num queria saber muito, não, porque na verdade eu nem acreditava que essas casas iam sair. (Morador 14).

---

<sup>39</sup> Todos os moradores que declararam nunca ter participado de nenhuma etapa do projeto fazem parte do grupo de moradores mais antigos. Durante as entrevistas das técnicas, estas também relataram que os moradores mais recentes eram os mais participativos, pois, segundo elas, eles temiam perder o imóvel caso não se envolvessem em nenhuma etapa do projeto.

Eu entrei, assim, mais por último, né? Eu já tava com a casa caída, de uma chuva que deu, sabe? Aí nunca tinha tido uma casa. Fiz uma casa pra mim com a ajuda do meu irmão, depois que anunciaram que ia ter o projeto. Primeiro disseram que eu não podia ficar, mas aí viram minha condição e foram que deixaram eu ficar. Depois que deram o “ok”, comecei a participar de tudo que me chamavam! (Risos). (Moradora 12).

O receio de perder a unidade habitacional também foi explicitada pelos moradores que declararam ter sido “obrigados” a participar, pois, pelos mais diferenciados motivos, estavam insatisfeitos com a proposta apresentada, mesmo após a mudança do local de construção dos imóveis. Reclamavam das imposições do projeto, quanto ao tamanho da casa, a não opção por indenização ou casa, o tamanho do novo imóvel, o material utilizado na obra. Enfim, essas pessoas se viram sem nenhuma alternativa viável para sua situação, a não ser por uma prática bastante comum: a venda da casa na favela para outra família que sabia do projeto e desejava conseguir uma unidade habitacional nova.

Após o anúncio oficial da construção do projeto habitacional para os moradores da favela Pau Serrado, iniciava-se um intenso processo de “vai e vem” dentro da comunidade que continuaria até a data próxima da remoção. O tempo entre o anúncio do projeto e a retirada das famílias para os novos imóveis foi relativamente longo, permitindo àqueles que não queriam participar do projeto venderem suas casas ou barracos e saírem para outro local (inclusive outras favelas). As pessoas que adquiriam esses barracos eram normalmente pessoas que moravam nas proximidades da favela e possuíam algum dinheiro para investir no que representava para eles um meio seguro de acesso à casa própria, já que o projeto naquele momento priorizava as famílias da favela. Tornavam-se assim “favelados de última hora”, beneficiando-se do processo normal de remoção (VALLADARES, 1980).

Muita gente fez assim: soube que a gente ia sair(, né?) e não queria, do jeito que muita gente não queria. Depois que todo mundo soube, vez por outra aparecia umas conversa de gente querendo comprar nossas casas, que era a vaga para o projeto. Teve minha vizinha aqui, a Lidu, que conseguiu dinheiro na casa dela e “pegou o beco” daqui, voltou foi para o interior. O pessoal que entrou na casa dela teve um trabalhinho, mas ainda conseguiu entrar, conseguiu casa. (Moradora 13)

Além das pessoas que adquiriam barracos através da compra, também foram comuns os casos de barracos construídos às pressas, pela ação de pessoas que queriam se aproveitar da situação, assim, construindo barracos nos espaços vazios da favela. O mercado imobiliário da favela ia se constituindo, sendo alteradas sua densidade demográfica e o perfil da população beneficiária.

Se o objetivo era o reassentamento das famílias, a chegada de novas famílias no local ia exatamente de encontro aos objetivos do projeto. Ao tomar conhecimento de algumas situações desse tipo, a Prefeitura passou a executar medidas de contenção dessa última prática e proibiu toda e qualquer construção, fossem novos barracos ou ampliações/reformas nas casas já existentes. Para tanto, além das medidas legais – embargo da obra pelo Controle Urbano do município –, foi realizada pelos técnicos do projeto uma forte mobilização junto às lideranças locais, que ficaram “encarregadas” de impedir que novos barracos fossem construídos e de não permitir qualquer reforma nas habitações. Como as lideranças não possuíam autoridade efetiva, vários casos de novas construções foram identificados.

Um dos maiores protestos dos moradores foi em relação à posse do novo imóvel. Ao receberem a casa, os moradores assinam o Termo de Uso, Concessão e Posse, em que se comprometem a não vender, alugar, trocar, a preservar o imóvel, e, somente após cinco anos de moradia ininterruptos, estes receberiam o Termo de Concessão Real de Uso<sup>40</sup>, com o qual poderiam ir ao cartório e obter a escritura do imóvel. Muitos argumentavam: *casa própria ou casa do governo?*, devido ao tempo de cinco anos em que eram obrigados a permanecer no imóvel.

Analisando um pouco a questão, como o próprio título do documento deixa claro, estabelece-se uma relação entre a instituição (Prefeitura) e o cidadão (beneficiário), em que aquele cede os direitos de uso do imóvel para o beneficiário por tempo determinado e que, se este cumprir todos os itens contratuais, a Prefeitura lhe dará a posse definitiva do imóvel. Essa prática se fez necessária devido à cultura de venda das unidades habitacionais, bastante comum nos projetos

---

<sup>40</sup> A Concessão de Direito Real de Uso é um instrumento que permite ao Poder Público legalizar espaços públicos utilizados para fins residenciais. Consiste numa forma jurídica pela qual a pessoa pode se apropriar de um bem e defender a posse ou a propriedade contra qualquer outra que viole ou

de habitação, quando as famílias vendem as casas logo após o recebimento. A criação deste termo foi uma resposta às práticas de compra e venda dos imóveis e serve de estratégia para manter as famílias nas unidades habitacionais.

As famílias, porém, não compreendem a questão dessa maneira e, desde o momento em que foram informadas do tempo mínimo de permanência na casa, demonstraram desagrado com a determinação:

Foi quando explicaram(, né?) como que ia ser. A gente soube que tinha que ficar cinco anos sem vender, sem poder sair daqui. Mas se bem que nunca gostei disso, porque, veja bem, essa casa é minha ou não é? Se eu não posso fazer o que eu bem quiser com ela, então não é minha. (Moradora 5 )

O ato de vender o imóvel nos conjuntos habitacionais é combatido de diversas maneiras, tanto através de reuniões das técnicas para esclarecimento e reforço do “patrimônio adquirido” e através de ações judiciais contra a pessoa da família responsável pelo imóvel que optou por vendê-lo. Muitas críticas se fazem às famílias que optam por vender o imóvel, sem que seja feita uma reflexão sobre a motivação de tal atitude.

Vender a unidade habitacional constitui-se uma *prática de distorção do sistema*, como nos explica Valladares (1980). Segundo a autora, essas práticas se constituem numa resposta à ação governamental, que insere os beneficiários dos projetos ditando todas as regras, cabendo aos beneficiários apenas a aceitação destas sem maiores questionamentos. Assim, manipulados pelas políticas vigentes, os moradores reagem de acordo com suas possibilidades.

A volta ou a vontade de voltar para a favela sugere o desinteresse de muitos residentes para com a casa própria. A ocupação do solo na favela é uma ocupação ilegal, e a condição de favelado é estigmatizada, oposto da condição de proprietário. Porém, nem todos aqueles que deixam os conjuntos habitacionais voltam necessariamente para a favela: alguns instalam-se em terrenos periféricos, onde os preços ainda são acessíveis, tornando-se assim proprietários do que constroem. (VALLADARES, 1980, p.109).

---

prejudique seus direitos. O imóvel que possui o Termo de Concessão Real de Uso pode ser transferido por herança ou por venda.

Permanecer ou não no imóvel está relacionado a diversas variáveis. Além do interesse pelo imóvel, pela mudança nas condições de melhoria de vida, um fator decisivo tem relação com a receita e com as despesas dos moradores. É importante considerar que mudança da favela para o conjunto habitacional representa a introdução de despesas bastante significativas para o orçamento já escasso dos moradores. Quando são alocados para localidades distantes do local onde moravam anteriormente, os beneficiários têm sua fonte de renda ameaçada, pois a proximidade daquele com bairros mais abastados ou com uma rede de contatos lhe proporcionam pequenos serviços. Esse repasse do ônus para o morador também influi na opção de venda da casa, que no geral é seu único bem.

Na maioria das vezes, morar na favela se constitui uma solução orçamentária viável para o problema da moradia. Uma experiência recente nesse sentido (no Conjunto Renascer<sup>10</sup> – Acaracuzinho ) nos mostrou que alocar as famílias para locais distantes tem um forte impacto na vida da família. Durante um acompanhamento feito recentemente, técnicos da Prefeitura identificaram que várias mulheres da comunidade informaram ter abandonado os empregos de doméstica pela dificuldade de deslocamento e pelo aumento de gastos com passagens de ônibus<sup>41</sup>.

Durante nosso trabalho de campo, no contato com a comunidade, percebemos que o próprio morador tem uma opinião sobre quem vende o imóvel, classificando-o como desinteressado, “burro” ou “espertalhão”. Essa atitude mais crítica em relação aos vizinhos que se desfizeram dos imóveis é fruto do trabalho social, quando, através de diversas atividades – e ameaças disfarçadas de informativo –, o tema venda do imóvel foi abordado.

Vou falar pra você: tem gente que vendeu sim. Mas a gente soube aqui que a Prefeitura caiu em cima, e tá muito certo! O povo quer ser “malaca”, ganhar a casa e ir embora. Achei foi bom quando a mulherzinha daquela casa ali da esquina se enrolou todinha. Foi chamada na Prefeitura e agora a casa tá na justiça, porque ela vendeu a casa e pegou o dinheiro do homem que comprou e agora já gastou e não pode não devolver. (Moradora 14).

<sup>41</sup> Relato das técnicas sobre o projeto Conjunto Renascer: “Do Renascer a gente tem muitas críticas... é assim, porque lá, as famílias saíram do bairro delas e foram para outro bairro, o que já é um grande dificultador; a identificação cultural já acabou aí... A geração de renda, porque muitos trabalhavam na Ceasa, já não tinha mais... Então isso foi terrível. Eles foram quase que obrigados mesmo, porque não tinha outra opção, o pessoal do Casarão”. (Técnica 2)

Pra gente ganhar uma casa dessas foi tão difícil, foi tanto sofrimento que a gente passou, que só pode ser muito burro mesmo quem faz isso. Essas casas valem muito pouco, quem pensa que vai ganhar um dinheirão se engana. A pessoa não dá valor ao que tem, aí vai lá e vende. Isso aqui é meu e não vendo é nunca. (Moradora 9).

Nessas falas, as famílias estão reproduzindo diversas ideias defendidas pelo Poder Institucional, que condena a prática da unidade habitacional. Entender essa prática de distorção do sistema – a venda da casa – como apenas uma resposta adaptativa ao modelo de política habitacional é um pouco reduzido, sendo importante observar que o projeto habitacional para a comunidade Pau Serrado foi imposto pelo Poder Público e não representava necessariamente os reais interesses dos moradores do local. Assim, a resistência inicial dos moradores à primeira versão do projeto<sup>42</sup> é reveladora e deixa claro que, em vários projetos, a vontade do Poder Institucional nem sempre se coaduna com os interesses dos cidadãos.

Um item sempre incentivado pela própria PNH é a participação popular nos projetos habitacionais<sup>43</sup>. No decorrer do nosso trabalho, em especial no Capítulo 1, importamo-nos em destacar a participação dos beneficiários nos projetos com o fator promoção do sucesso das ações empreendidas.

Sendo essa participação uma etapa indispensável para a execução e o êxito dos projetos, podemos compreender que o trabalho social realizado nem sempre tem se voltado para o fortalecimento da cidadania, no sentido da construção de uma nova cultura participativa (DAGNINO, 2004). Entendemos que, para que essas ações sejam executadas, algumas orientações e práticas são de fundamental importância (PAZ e TABOADA, 2010):

A ideia da participação da população é que ocorra em todos os momentos do ciclo de implementação das políticas públicas: no planejamento, na execução e na avaliação; investimentos e estímulos na participação das organizações locais e no surgimento e na capacitação das lideranças locais.

---

<sup>42</sup> Aqui estamos nos referindo à primeira proposta de local para a construção das casas, no bairro Olho D'água.

<sup>43</sup> Ver o item “diretrizes” da referida política.

Observamos que, durante o trabalho social, a comunidade e cada morador participaram das atividades a seu modo (como podemos verificar no Quadros 7 a 9). Desde o início da ocupação, a comunidade possuía suas lideranças comunitárias e respectivas associações. No entanto, após anos de sofrimentos e desgaste dos próprios moradores, a organização comunitária passou a se concentrar em determinadas pessoas, o que reduziu bastante as ações coletivas. Os técnicos do projeto, ao perceberem esse desgaste na organização da comunidade, passaram a intervir através de ações que possibilitassem a reintegração do grupo e identificasse novas lideranças. Guiados por esse objetivo, a equipe técnica traçou uma série de ações com o objetivo de revitalizar a organização do grupo. As famílias mostraram-se interessadas no processo de revitalização da associação comunitária, ao comparecerem em peso às eleições de representantes de rua (RRs), que originou o grupo que comporia a chapa para a gestão atual da Associação de Moradores do Conjunto Nossa Senhora de Fátima.

Com o pós-obra, nós ficamos satisfeitas, as pessoas participavam, apesar das interferências. Mas nós conseguíamos fazer assim um trabalho de referência. Nós achamos que as famílias já têm condições de ir deslançando, porque elas já participaram de um processo de mobilização comunitária e têm uma associação funcionando. (Técnica 1).

Eu antes não participava assim(, né?), então resolvi entrar porque achei melhor; a gente não tinha quem falasse pela gente e todo mundo dizia que eu ia ser boa na associação, porque sempre abro minha boca(, sabe?), não consigo ficar calada quando vejo coisa errada! Acabou que entrei na associação e penso mesmo em fazer alguma coisa pela gente. (Moradora 8).

Diferente de momentos anteriores, o interesse em participar da associação comunitária também foi partilhado pela comunidade, quando duas chapas foram formadas para concorrer à gestão da associação. Essa outra chapa era liderada pelo ex-líder comunitário, que se dizia de oposição, e conseguiu agregar vários moradores. No entanto, essa chapa não obteve boa expressividade na votação, ganhando a primeira com mais de 80% dos votos.

Esse desejo de participação – incentivado pelas instituições públicas e bem recebido na comunidade – se constitui em um item indispensável no processo de construção da cidadania; “as formas de garantir sua realização representam, na sociedade atual, caracterizada como do conhecimento, verdadeiros instrumentos

estratégicos de desenvolvimento de um país”(DUARTE, 2009, p.101). Observamos, assim, que os moradores da comunidade Nossa Sr<sup>a</sup> de Fátima optaram pela participação comunitária devido à percepção da necessidade de mudança, quando vislumbraram essa possibilidade através da organização comunitária.

Essa participação se caracteriza por uma mobilização em defesa da cidadania do grupo, que se mostra e se sente capaz de decidir e cobrar pelo destino da comunidade. Essa visão é ainda mais reforçada quando o grupo obtém vitórias e as pessoas realmente percebem terem conquistado uma “fatia do poder”.

Em parceria com a administração pública, os cidadãos podem cooperar/participar com/de uma gestão democrática e transparente. Participar é um exercício democrático, pois através dela aprendemos a eleger, deseleger, exigir prestações de contas e pressionar os governantes a servir a comunidade. A questão é perguntar como essa experiência na comunidade Nossa Senhora de Fátima tem se concretizado, após a forma de participação através da criação da associação, incentivada por técnicos do Poder Público. Observa-se, enfim, a tensão nessa ideia na medida em que observamos que, na experiência dessa comunidade, tanto houve imposições por parte do Poder Público como houve práticas voltadas de fato para o incentivo à participação popular. Mas, por que a criação da mobilização e da participação dessa comunidade ocorreu dessa forma? É uma prática, de fato, participativa, quando iniciada por órgãos públicos ou privados e não pelos próprios moradores? Como compreender essas práticas nessas novas configurações das políticas habitacionais? É nesse sentido que compreendemos que a participação é um processo constante, é um constante vir-a-ser<sup>44</sup>. (DEMO, 2007, p.71). Essas são questões desenvolvidas no próximo capítulo.

---

<sup>44</sup> A participação é inerente à natureza social do homem. A frustração da necessidade de participar constitui uma mutilação do homem social. Tudo indica que o homem só desenvolverá seu potencial pleno numa sociedade que permita e facilite a participação de todos. O futuro ideal do homem só se dará numa sociedade participativa (2007, p.17).

## **Capítulo 4 – A Associação dos Moradores do Pau Serrado (Nossa Senhora de Fátima): sentidos e práticas**

A melhoria da qualidade de vida de comunidade é resultante da experimentação de diferentes instrumentos e estratégias, de acordo com o contexto de cada grupo social, orientados (ou não) pelas políticas públicas vigentes.

A organização comunitária tem como objetivo cooperar com a superação dos problemas que envolvem a comunidade, proporcionando aos seus participantes a oportunidade de adquirir uma sensibilização e uma nova reflexão para seus problemas, e, a partir daí, buscar soluções – o que incentiva a participação ativa das pessoas do grupo em busca de um novo modelo de desenvolvimento, que fomente a proteção social, a melhoria das condições de vida da população e a melhoria do meio ambiente (ANDRADE, 2000).

No processo de organização comunitária, a participação constitui um exercício coletivo, a partir do qual todos são convidados a partilhar decisões e deliberar sobre as ações do grupo, como sujeitos coletivos. Tais atitudes podem resgatar os valores da democracia, da solidariedade, da responsabilidade e da busca pela superação dos problemas coletivos.

A comunidade Pau Serrado, hoje conjunto Nossa Sr<sup>a</sup> de Fátima, possui uma associação comunitária, com o mesmo nome do bairro. O processo de criação dessa associação foi mediada pelo Poder Público, diretamente através das atividades do trabalho social. Neste quarto e último capítulo, pretendemos compreender esses processos de formação e participação comunitária por meio dos relatos dos próprios moradores e técnicas do projeto.

Após a visitação do processo de lutas e conquistas da favela do Pau Serrado, por meio dos capítulos anteriores, este capítulo apresentará ao leitor a continuidade do processo participativo após a mudança para o conjunto Nossa Sr<sup>a</sup> de Fátima, ou seja, como continuaram as formas organizativas na comunidade.

#### 4.1 A necessidade de atores locais

Articular e mobilizar os atores locais da comunidade Pau Serrado foi uma das ações do eixo de organização comunitária, inserido no trabalho social executado pelas assistentes sociais, técnicas municipais do projeto. Essa necessidade de articulação de novos atores sociais (e mobilização de antigos atores) foi um dos focos de maior atenção da equipe de trabalho social, visto que as ações provenientes desse grupo seriam sustentáculo para atividades futuras, almejando que, a partir da mobilização, a comunidade aglutinaria forças para buscar transformações positivas.

A atividade desenvolvida pelas técnicas incentivou as lideranças a construir (e desenvolverem) uma associação comunitária, promovendo assim uma discussão com os membros do grupo, incentivando-os a reconhecer seus pontos fortes e fracos enquanto grupo, fomentando a reflexão sobre sua necessidade de organizar-se politicamente a fim de provocá-los para busca de seus direitos e reconhecimento de sua força política, mobilizando-os em prol da melhoria da qualidade de vida.

O eixo de organização comunitária, como parte das orientações do Ministério das Cidades, é guiado por uma série de definições no Caderno de Orientações do Trabalho Social<sup>45</sup> (COTS). Citamos algumas dessas orientações abaixo:

1. apoio à formação e/ou consolidação das organizações de base, estimulando a criação de organismos representativos da população e incentivando o desenvolvimento de grupos sociais [...];
2. capacitação de lideranças e de grupos representativos em processos de gestão comunitária;
3. estímulo aos processos de informação e de mobilização comunitária e à promoção de atitudes e condutas sociais vinculadas à melhoria da qualidade de vida;
4. estímulo à inserção da organização comunitária dos beneficiários em movimentos sociais mais amplos e em instâncias de controle e gestão social;

---

<sup>45</sup> Manual que orienta a execução do trabalho social em intervenções de habitação de interesse social, válido para todos os estados e município do país que possuíam projetos e programas em

5. apoio à participação comunitária na promoção de atitudes e condutas ligadas ao zelo e ao bom funcionamento dos equipamentos sociais e comunitários disponibilizados;

6. estabelecimento de parcerias e integração com as demais políticas e programas do município.

O Governo Federal define a linha de atuação e as técnicas elaboram as atividades de acordo com as características locais, utilizando-se de um segundo manual elaborado localmente por técnicas regionais funcionárias da Caixa<sup>46</sup>. As atividades são definidas após a construção do diagnóstico da comunidade, em que é determinado o seu perfil e suas potencialidades. (FALEIROS, 2007).

Apontamos aqui uma crítica a essa nova forma de organização popular guiada pelo Estado, de forma impositiva e não mais de modo espontâneo, como foram os movimentos populares em sua origem. É o próprio Ministério das Cidades que proporciona, planeja e exige a execução, como eixo da política habitacional. As orientações federais são padronizadas para todo o País, cabendo às técnicas locais definirem como serão alcançados os objetivos a partir do COTS. Dada a obrigatoriedade de execução do eixo Organização Comunitária, acreditamos que, durante o processo, diversos saberes locais podem ser desrespeitados, visto que, de acordo com as orientações do manual citadas acima, os limites da organização e das ações destas são claramente restritos, sendo elaborados dentro dos parâmetros definidos pelo Governo Federal.

Uma das metodologias implementadas pelas técnicas e oriundas do próprio COTS é a formação da CAO – Comissão de Acompanhamento de Obra –, que, em muitas ocasiões (como é o caso do Conjunto Nossa Sr<sup>a</sup> de Fátima), constitui-se no embrião de uma futura organização comunitária. É importante salientar que a formação da CAO é obrigatória nos projetos de habitação e só funciona até a entrega do empreendimento, quando a CAO é dissolvida ou avança para uma associação comunitária ou entidade.

A CAO tem o objetivo de proporcionar uma transparência nas ações relacionadas à construção dos imóveis e divulgar o andamento das atividades entre os beneficiários. Os membros da CAO são eleitos entre os beneficiários em

---

parceria com o Governo Federal. O último manual foi lançado em março de 2010 e está disponível no sítio [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br).

assembléia organizada pelo Poder Municipal e seu resultado, registrado em ata. A comissão tem no máximo seis componentes, sendo três titulares e três suplentes. Esse grupo é normalmente convocado para reuniões extras e visitas às obras, dada a representação que adquirem na comunidade no decorrer da execução das atividades (TABOADA e PAZ, 2010).

A CAO possui ainda outras atribuições: acompanhar a execução da obra; comunicar à construtora e à Prefeitura irregularidades na construção; repassar informações sobre o andamento das obras para os outros beneficiários; e registrar as visitas realizadas. Cabe às técnicas do projeto agendar as reuniões com o grupo e instruí-los quanto ao seu papel no projeto.

Nesta pesquisa, situamos a singularidade do processo realizado no conjunto Nossa Sr<sup>a</sup> de Fátima, uma experiência em construção, sem nenhuma pretensão de generalização das várias e diferentes experiências relacionadas à política da moradia no município de Maracanaú.

## **4.2 Experiências organizativas e participativas**

Essa nova experiência participativa traz à tona novas possibilidades de construção social, colocadas em prática por pessoas simples, que estão experimentando seu potencial político e de barganha por direitos. Sua história vai sendo escrita lentamente, uma história de aprendizados e lutas diante das relações de saber e poder construídas no espaço público ofertado pelo Estado e por eles ocupado. Os membros da comunidade Nossa Sr<sup>a</sup> de Fátima mantêm-se cotidianamente no empenho de construção de uma esfera pública orientada pela busca da igualdade de direitos e na solidariedade, não sem conflitos cotidianos culturais e econômicos.

Em que se pesem as falhas na organização e no funcionamento desse espaço público, a existência de entidades comunitárias sinaliza que não são apenas pessoas inseridas no cotidiano repetitivo, sem a busca pelo sentido de sua existência. Há uma inserção das pessoas no espaço do dia a dia, através das atividades comunitárias, um trabalho lento e muitas vezes sem visibilidade. Apesar

---

<sup>46</sup> A formação acadêmica das técnicas é em áreas relacionadas ao trabalho social: Serviço Social,

da obrigatoriedade de execução do eixo de organização comunitária, observamos que a ideia da criação da entidade encontrou terreno fértil na comunidade, o que não necessariamente ocorre em todos os projetos de habitação. A comunidade, apesar de não se encontrar num momento de forte potencial organizativo, recebeu bem a ideia e pôs mãos à obra para executá-la o com apoio das técnicas sociais. As ações de mobilização foram organizadas com membros da própria comunidade, o que legitimou ainda mais o processo de criação da associação entre os moradores.

Essas ações locais passam a adquirir uma dinâmica própria no cotidiano da comunidade, buscando uma identidade e autonomia face ao Estado e, de modo contraditório, possuindo dependência e fragilidade em relação a este.

Mesmo sendo uma entidade nova, criada após a instalação dos moradores no novo conjunto, reconhecemos as dificuldades enfrentadas por eles, dada sua vulnerabilidade ao esforço do Estado em cooptá-la com fins de legitimação. No entanto, destacamos aqui que várias situações foram superadas para que a associação fosse criada – como veremos no decorrer do texto.

#### **4.3 A CAO e a Associação de Moradores do Conjunto Nossa Sr<sup>a</sup> de Fátima**

A fundação da Associação de Moradores do Conjunto Nossa Sr<sup>a</sup> de Fátima ocorreu em maio de 2009, após eleição realizada entre duas chapas. O grupo que está hoje a frente da Associação foi intimamente ligada a CAO, quando cinco dos seis membros optaram por participar da associação do local. Este mesmo grupo manteve-se relativamente coeso até o final das obras e, com a articulação das técnicas sociais, avançaram na construção de uma entidade comunitária. O sexto membro optou por montar outro grupo para concorrer as eleições, não obtendo sucesso.

O sexto membro já era uma liderança bastante conhecida na comunidade e em diversos setores da Prefeitura, visto que já foi, em momentos anteriores, presidente da Associação de Moradores do Pau Serrado (duas gestões) e se destacava pela mobilização junto aos vereadores locais, em busca de benfeitorias na comunidade. Quando do período das eleições, foi também convidado a participar da Chapa Um. Entretanto, segundo relatos, ele se mostrou insatisfeito com a

composição do grupo, querendo inserir neste pessoas por ele indicadas, em sua maioria pessoas ligadas a um político local. A proposta dele não foi aceita, pois o grupo da Chapa Um pretendia inserir nos cargos pessoas que se envolviam com o trabalho comunitário, a fim de evitar aqueles “que só servem para arranjar votos” (Moradora 9).

O primeiro conflito se deu, então, em torno da composição da chapa e, após a tentativa de fechar um grupo incluindo a segunda liderança, esta não foi mais aceita pelo grupo, por conta de sua estratégia política:

Como ele era da CAO, a gente achou que ele ia. Mas acabou que teve uma história de botar o pessoal do partido dele, que a gente já sabe quem era. Não iam fazer nada, são só interesseiros. Todo mundo aqui sabe, por isso que ninguém quis aceitar. (Liderança 1)

A gente corre que nem uns condenados atrás das coisas e a gente queria que ficassem pessoas que iam ajudar de verdade, não quem só queria saber de voto e só ia fazer as coisas perto de eleição. Ele (liderança 2) não gostou e ficou zangado mesmo. Até fez outra chapa pra ver se ganhava. (Moradora 6)

Após esse conflito inicial, a segunda liderança montou uma chapa própria, composta por 10 pessoas. No entanto, essa mesma liderança tentou deslegitimar o processo de eleição, marcando por conta própria (e divulgando) a data da eleição para um dia posterior ao do edital já divulgado com apoio das técnicas dos projetos, inclusive já registrado em cartório. Questionamo-nos sobre os motivos dessa tentativa de desmobilização da comunidade: seria apenas discordância por busca de autonomia (segundo os moradores, ele alegava que as pessoas da Chapa Um eram “alheias à comunidade e corruptas” e, portanto, não poderiam ser eleitas) ou por busca de poder, de maior poder de barganha com os moradores?

Acreditamos que seja pelos dois motivos. Os moradores sabiam de suas ligações partidárias e de sua relação com o político local e, ao que parece, não aprovaram sua postura. Observamos também que a comunidade do Pau Serrado consistia no reduto eleitoral de tal político e que, com a possibilidade de outras pessoas assumirem o direcionamento comunitário, esse reduto estaria ameaçado – daí a recusa enfática da segunda liderança em participar do processo.

No dia marcado no edital, os moradores do conjunto se dirigiram até a escola do bairro para a eleição, com apenas uma chapa inscrita, pois a segunda liderança optou por realizar um processo eleitoral paralelo. Após a eleição, a Chapa

Um confirmou sua vitória. No dia marcado pela outra liderança, poucas pessoas compareceram para votar, não obtendo um mínimo de votos necessário. A disputa entre os dois grupos foi um momento claro de conflito na comunidade, solucionado democraticamente. Após o processo eleitoral, a segunda liderança se afastou das atividades comunitárias, não mais participando da vida coletiva do conjunto.

Em nosso trabalho de campo, durante as entrevistas, descobrimos que a criação da associação, ou seja, a ideia da criação dela, não partiu dos próprios moradores, mas sim da equipe técnica do projeto, do Poder Institucional. Muito embora a comunidade já tenha tido, em momentos anteriores, experiência com associações comunitárias, nesse momento mostraram-se dependentes da orientação do Poder Público.

A criação da associação não fazia parte do PTTS (Projeto de Trabalho Técnico Social) e fomos realmente nós que incentivamos a criação da associação. Eles aceitaram a ideia e foram em frente, a eleição foi feita e várias pessoas que faziam parte da CAO estão lá. (Técnica 2)

Porque nós vimos que era necessário isso (criar a associação). Era um pessoal, assim, muito bom, com muito potencial, e que podia, sim, caminhar sozinho. (...) Embora não estivesse no projeto, a gente acabou executando, e fomos bastante elogiadas por isso. (Técnica 1)

Trabalhar em projetos sociais é um dos espaços de trabalho do assistente social e está incluído também no seu projeto ético-político defendido pela profissão que, no caso do projeto na comunidade Nossa Sr<sup>a</sup> de Fátima, foi concretizado na criação de estratégias de mobilização e envolvimento dos beneficiários nos espaços de decisão e de ações que serão desenvolvidas, visto que se constituem no público-alvo do profissional de Serviço Social. Os elogios para o trabalho das técnicas partiram de vários setores da Prefeitura, de diversas secretarias municipais, dado o trabalho de articulação entre as políticas municipais para a comunidade por elas realizado.

Essa leitura da realidade só foi possível por causa do significativo conhecimento que as profissionais tinham sobre a comunidade, já conhecendo o potencial organizativo do grupo, as instituições (religiosas, comerciais, políticas) existentes, as relações envolvidas dentro da comunidade. No entanto, destacamos que o mais importante foi conhecer as demandas e necessidades do grupo, a fim de se proporem ações que objetivassem o atendimento destas. (SOUSA, 2008).

Destacamos aqui que nossa reflexão não se trata de uma crítica simplista sobre o Estado e tudo que vem dele, mas da forma impositiva da política. Entretanto, tratamos de observar os conflitos existentes nas relações de poder e saber, e as várias formas de organização e participação também de profissionais, técnicos do Estado, que também visam o sentido da articulação e de participação como atitude política e não só impositiva.

#### 4.4 A Associação Nossa Sr<sup>a</sup> de Fátima

A ideia foi concebida pelas técnicas, mas só foi encaminhada porque a comunidade tinha interesse em possuir uma associação que, ao seu modo, percebia a necessidade de uma organização que os representasse:

Rapaz, a coisa era assim: não tinha ninguém que representasse a gente. Vez por outra, alguém ia na Prefeitura, cada um com seus interesses, suas coisas, era mesmo cada um por si. E depois que as meninas (as técnicas) foram embora, imagina que a gente ia ficar solto, abandonado. (Morador 10)

A gente já teve aqui, quando era ali na favela, uma associação (...), eu não era assim próxima (,né?), mas eu apoiava e sempre ia para algumas reuniões. Nessa nova (...), achei melhor não entrar, porque tem que ter tempo(, né?), sair para os cantos, ir atrás das coisas, e aí cuida da minha mãe doente e não dá. Mas sempre estou com eles (da associação) e dou uma força. (Moradora 13)

A organização desse espaço de decisão e mobilização comunitária, a partir de procedimentos e regras que o legaliza como entidade representativa, demonstra a força política do grupo e um espaço de representação dos interesses da maioria. Inicialmente se destacam aqueles com maior experiência em trabalhos sociais, como as lideranças mais antigas, e os “mais novos” acabam se interessando e participando efetivamente da associação.

Eu comecei de RR (representante de rua), né? (Risos). O pessoal que me escolheu. (...) Se eu fui da CAO? Fui não, mas devia ter sido. Todo mundo dizia. Aí, na eleição dos RRs, me escolheram, né? No começo, fiquei assim, porque não sabia bem o que tinha que fazer. Mas fui(, né?), e não é que tá dando certo? Eu me preocupo com as pessoas, gosto de ir atrás das pessoas e achar uma solução. E assim tô aprendendo demais aqui. (Moradora 17)

Isso aqui pra mim é tranquilo. São mais de dez anos nessa vida, minha filha. (...) Mas também agora os problemas são outros; aqui, os problemas são parecidos, mas não são os mesmos. (...) Quer um exemplo? A luz. Antes era tudo gato, o povo não pagava luz. E aqui é tudo certinho. Se não pagar, tá lascado. Tenho que correr atrás disso também, agora é assim. (Liderança 2)

Entretanto, nem tudo é tão tranquilo nas relações políticas e cotidianas de uma organização coletiva, os conflitos são evidenciados constantemente. Desde a criação até sua continuidade, os processos de conflito e deliberação são fatores recorrentes da associação. Podemos citar, por exemplo, a não aceitação da derrota do presidente da chapa concorrente, ou na definição dos critérios de quem faria os cursos profissionalizantes oferecidos pela Prefeitura, dado o número reduzido de vagas; ou ainda na cobrança por reparos físicos nas unidades residenciais que apresentavam problemas. Nesses momentos conflituosos, dependendo das práticas, é que as lideranças se legitimam e se consolidam como agentes de intervenção, especialmente no que se refere à organização política, quando cada ator passa a penetrar no espaço social, como alguém que age de modo responsável para a melhoria da comunidade e possui consciência de pertencer a uma coletividade. (GOHN, 2006).

A experiência da participação para os moradores do conjunto lhes proporcionou uma nova experiência (principalmente para aqueles que nunca haviam participado de alguma entidade comunitária, mas que se sentiram motivados a participar da associação). Relações foram criadas e fortalecidas, interesses foram definidos, tanto no que diz respeito à garantia e à condição da moradia recebida quanto pela mobilização por equipamentos sociais mais próximos da comunidade. Depois do primeiro embate com a ex-liderança, podemos observar uma coesão interessante no grupo, que se posicionou diante do problema da denominada “politicagem” no local.

Além dos impactos do aprendizado individual, os processos participativos são importantes desenvolvedores do capital social, visto possuírem “características de organização social como redes, normas e confiança social que facilitam a coordenação e a cooperação para o benefício mútuo” (Putnam, 1996, p. 04). Esse tipo de construção social é pautado em critérios de confiança e reciprocidade e diz respeito a uma vida associativa reformulada, que direciona o aprendizado político da comunidade e é eficaz na condução dos interesses coletivos. Esse aprendizado

político só ocorre de fato quando os atores sociais buscam soluções para problemas e veem nas instituições espaços confiáveis para a resolução desses problemas.

Nas entrevistas, perguntamos às técnicas se houve entraves durante o processo de formação da entidade. As respostas indicaram que o fator “politicagem” interferiu no entendimento do que seria a organização comunitária:

Eles percebiam, sim, o que era a associação comunitária. O problema é que eles achavam que esse era um espaço dos políticos, que na vida deles eram os cabos eleitorais, aqueles que trabalham para os vereadores da área. Foi difícil isso mesmo: tentar desvincular a visão de que eles iriam trabalhar para alguém, que a associação era para eles, pelos interesses deles. (Técnica 2).

Dada a cultura brasileira do clientelismo e do apadrinhamento, seria comum esse comportamento na comunidade, habituada a relacionar direitos sociais com favorecimento de políticos. A própria criação da associação já supera alguns desses entraves e possibilita a construção de outro parâmetro político. Sobre esse assunto, Dagnino (2000) reconhece a importância de não mistificar as ações coletivas como movimentos virtuosos, mas nem por isso podemos fechar os olhos para as “mudanças moleculares”, que resultou na própria ação do grupo, de superar algumas ideias anteriores do que seria participar da política. Segundo a autora, mesmo sendo ações fragmentárias e contraditórias, essas práticas podem ser entendidas como “constitutivas de esforço dos movimentos sociais para redefinir o significado e os limites da própria política”. (DAGNINO, 2000, p.65).

A comunidade Nossa Senhora de Fátima não é vista aqui por nós como algo estático, como algo que se congela após a entrega dos imóveis e a criação formal da associação; mas como algo em constante movimento, com diferentes valores e interpretações. Para Peruzzo (2003), é necessário compreender a comunidade como além da noção geográfica, mostrando a necessidade de aglutinar todos os seus membros para uma participação ampliada. Participar de uma comunidade indica a existência de uma proximidade e de elos formados entre os membros, entre pessoas que partilham sonhos, angústias e identidade. Em nosso estudo, identificamos que o grupo se formou em torno de interesses comuns, percebendo que os problemas por eles sentidos eram compartilhados por pessoas da própria comunidade e, mesmo não sendo eles a perceberem a necessidade e a força da

mobilização comunitária, essa ideia se tornou fértil entre eles, pois, a partir de então, passaram a reconhecer-se enquanto sujeitos portadores de direitos e organizaram-se em torno da concretização da ideia.

Em Kuhsch (2007), observamos que a comunidade constrói-se dialeticamente, inserida em um contexto social amplo, onde a convivência com a diversidade e a heterogeneidade faz parte da realidade comunitária. “O ser histórico, social, participante e sujeito, é interativo ao todo ser social, é um ser comum, cidadão em seu contexto”. É aquele que atua sobre sua própria realidade, modificando-a segundo sua necessidade, possibilidades e limites.

São os participantes dessa comunidade que trazem em si o conceito da cidadania, a partir do momento em que se comportam como sujeitos sociais envolvidos e responsáveis pela transformação da realidade. São esses indivíduos coletivizados, mergulhados no espaço comum da comunidade, que podem garantir a mudança social, visto que somente a visão da coletividade possibilitará o bem-estar das pessoas e das nossas gerações futuras.

A existência de uma esfera pública e a subsequente transformação do mundo em uma comunidade de coisas que reúne os homens e estabelece uma relação entre eles depende inteiramente da permanência. Se o mundo deve conter um espaço público, não pode ser construído apenas para uma geração e planejado somente para os que estão vivos: deve transcender a duração da vida de homens mortais. (KUHSCHE apud AREND, 2004, p. 64).

Posto isto, falar de relações públicas humanitárias é falar de uma nova metodologia, que não se limita a movimentos sociais pontuais, mas pode ocorrer em qualquer espaço, nos mais diversos âmbitos, como os de ONGs, empresas, instituições públicas ou privadas, que passam a se dedicar a projetos sociais. Essas são práticas coletivas, que transcendem necessidades imediatas e podem estar articuladas entre os diversos segmentos sociais. Trata-se, assim, de um novo padrão de intervenção dos indivíduos como cidadãos ante sua vida real, assumindo agora um papel articulador frente à transformação social.

De acordo com Peruzzo (2003), a participação comunitária pode ser compreendida através de uma perspectiva de desenvolvimento integral, o que pressupõe uma corresponsabilidade do cidadão entre as organizações, mercado e Estado. Após a criação da associação, os técnicos passaram a ter os membros

desta como parceiros nas atividades, a partir do momento em que resolveram tomar, pelo menos em parte, alguns dos direcionamentos da comunidade. Passadas as falhas iniciais do projeto, a comunidade caminhou para uma nova fase, em que estavam mobilizados e organizados em torno dos interesses coletivos.

Se, atualmente, há o incentivo à participação popular, sendo este um aspecto favorável aos movimentos sociais, acabou-se por perder a característica natural e embrionária da organização comunitária. Segundo Gohn (2005), muitos grupos se engajam em projetos que os engessam socialmente, forçando-os a se adequarem a prazos e regras, muitas vezes estranhas às demandas do grupo. Tal situação pode conduzir a uma posição de passividade diante de seus agentes ou patrocinadores.

É o resultado de um projeto neoliberal, que está focado em resultados e prazos e na busca da capacitação, vinculado a uma posição positivista e funcional, centrada na organização comunitária com base em suas lideranças. (GONH, 2005, p.85)

Ações centralizadas em lideranças inibem o processo participatório de comunicação, visto não promover a participação plena da comunidade em discussões, decisões e encaminhamentos, não tornando-a realmente beneficiária dos projetos. Ao romperem com práticas políticas de lideranças anteriores, os membros da associação mostraram seu posicionamento político e passaram a encaminhar ações e parcerias junto ao Poder Público municipal.

É preciso considerar que a associação é uma entidade recente, e que, até o momento da conclusão deste trabalho, ainda não nos tinha sido possível observar com clareza a mobilização comunitária por eles realizada e os desdobramentos desta. No entanto, foi-nos possível observar, durante o trabalho de campo, a força e a empolgação das pessoas envolvidas no processo, o amadurecimento adquirido e a crença na melhoria das condições atuais. Acreditamos que essas ações fortalecem a comunidade e a incentivam a lutar-se continuamente pela melhoria de suas condições de vida.

Para haver desenvolvimento, é necessário que haja alteração do capital humano e social. (...) Combater a pobreza e a exclusão social não é transformar pessoas e comunidades em beneficiários passivos e permanentes de programas assistenciais, mas significa, isto sim, fortalecer a capacidade das pessoas e comunidades de satisfazer suas necessidades,

resolver problemas e melhorar sua qualidade de vida. (PERUZZO, 2003, p.253)

A organização comunitária é uma via de mão dupla: pauta-se na partilha entre sujeitos iguais que participam do mesmo contexto social almejando os mesmos objetivos. Essa relação gera compromisso e amadurecimento coletivo, bem como dos profissionais que nele atuam. A superação de qualquer estado de apatia frente aos problemas sociais tem forte condição de acontecer quando há organização da sociedade, com a participação de movimentos populares nos processos de transformação da realidade.

Essas são questões relacionadas aos conflitos internos e de relacionamentos com o Poder Público da comunidade Nossa Senhora de Fátima. Claro que, neste trabalho, não pretendemos aprofundar amplamente essas experiências que são diversificadas e inerentes ao cotidiano; pretendemos demonstrar que o processo de luta e existência da comunidade na forma de conjunto habitacional não ocorreu sem conflitos, idas e vindas próprias do processo de construção simbólica que são constantes nessa e em várias comunidades brasileiras em luta pela moradia e outras significações para suas vidas.

## Conclusão

Ao chegarmos na etapa conclusiva desta pesquisa, que teve como objeto de estudo, uma análise política habitacional de Maracanaú no âmbito da participação popular, tendo como foco o Conjunto Nossa Sr<sup>a</sup> de Fátima, entendemos que o mesmo nos possibilitou identificar e analisar trajetórias de luta por moradia e participação popular nos projetos habitacionais realizados no município, bem como os sentidos e práticas desta participação popular para técnicos e moradores.

Maracanaú é o reflexo da realidade de diversas cidades do país. Se destacando como maior pólo industrial do Ceará e o 2º maior PIB do Estado<sup>47</sup>, a população sofre com a má distribuição de renda, a segregação do espaço social e a crescente piora das condições de vida da população. A falta de acesso a serviços básicos e a alienação dos espaços urbanos e públicos, nos mostram que o direito à cidade, não tem sido o direito de todos ter uma condição digna de moradia. Isso se constrói na verdade como o ápice da exclusão e de perpetuação de privilégios e desigualdades. (ROLNIK, 2002).

Posto este quadro, sentimos a necessidade de trazer à tona a construção de uma política habitação participativa, em que interesses dos beneficiários e do Poder Público se entrecruzaram. Discutir esta questão nos trouxe bastantes desafios que implicam, de início, compreender a questão habitacional e a questão urbana, ambas infiltradas uma na outra e presentes no dia-a-dia das cidades (e também das áreas rurais). Perceber as diversas faces do problema a partir dos interesses nele contido é entender que ambas as questões podem encaminhar para alternativas e mudanças através de uma gestão democrática, que re-signifique a participação e o planejamento das Políticas Públicas.

Ao longo do nosso trabalho, pretendemos destacar como os problemas da cidade poderiam ser superados: através do planejamento e da participação popular. Não deixamos de considerar aqui o processo de luta existente para que os movimentos sociais garantissem seu espaço no planejamento do urbano, consolidado atualmente no Estatuto das Cidades, elaborado construtivamente em

---

<sup>47</sup> Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Apresentação PIB municipal, 2008, p. 3.

julho de 2001, prevendo instrumentos jurídicos que garantam a todos o acesso a cidade.

Criar o Estatuto das Cidades não significou exatamente que todos tivessem acesso à cidade, pois a própria lei encontra dificuldades na sua aplicação, visto que, interesses financeiros e influência social e política, determinam quem realmente pode usufruir da cidade.

Este trabalho, dividido em quatro capítulos, buscou na antiga favela Pau Serrado, compreender as relações, os sentidos e as práticas percebidas por eles, desde a concepção até as etapas finais do Trabalho Social. Nestes capítulos, buscamos resgatar a história da participação, os impactos na realização do Trabalho Social e na vida comunitária das famílias beneficiária dos projetos.

No capítulo 1, iniciamos o tema da pesquisa com uma breve contextualização da questão habitacional e do município de Maracanaú, lócus da nossa pesquisa. Através da fala das técnicas sociais envolvidas nos programas habitacionais da cidade, realizamos um resgate inédito dos projetos do município, remontando o perfil da comunidade e suas características de Organização Comunitária. Ao longo de diversos projetos executados, percebemos que as comunidades mais mobilizadas são aquelas que se envolveram mais profundamente no processo participativo, proporcionando aos seus membros um aprendizado e amadurecimento político.

O Trabalho Social realizado nas comunidades possuía há alguns anos um caráter que pedia para o administrativo, concentrando-se apenas em realizar triagem de beneficiários, acompanhar a adimplência dos moradores com os débitos da residência e a Organização Comunitária, que mais a frente seria a entidade que administraria os espaços comunitários e os conflitos neles existentes. Com o amadurecimento das ideias e das práticas dos técnicos ligados ao Trabalho Social (em especial os Assistentes Sociais), observamos a superação de diversas práticas, que formam paulatinamente sendo substituídas por outras, que buscavam potencializar os moradores destes conjuntos, por meio do incentivo ao protagonismo social, dentro de seu contexto, de modo a estimular a população a criar e a participar de canais de participação existentes, a fim de promover a interação entre Estado e Sociedade. Existe também neste Trabalho, o viés político - também princípio da profissão do Assistente social, constando inclusive no seu código de ética profissional. A categoria compreende que somente quando a sociedade tomar parte

dos processos e espaços da política é que cidadãos terão realmente direito a ter direitos, o que inclui aqui o direito a cidade e a moradia digna.

O capítulo 2, trás o resgate da história da comunidade Pau Serrado, a história de seus moradores, seu perfil, a descrição da comunidade e com destaque para o momento em que as famílias tomaram conhecimento da realização do projeto habitacional num local onde não queriam; e o que pensavam e sentiam em relação a proposta do Poder Público.

As áreas ocupadas pela população mais pobre, principalmente em terrenos irregulares, próximos a rios, são as áreas mais atingidas durante os períodos chuvosos. Os moradores do Pau Serrado conheciam de perto esta realidade e sofreram cerca de 10 anos com este problema. Embora centrada em algumas pessoas e contando com a influência de um político local, a população mobilizou-se, e passou a cobrar mais efetivamente o Poder Público local. O retorno veio através de um projeto imposto, engessado, que atendia o interesse de apenas uma parte, desagradando várias outras partes (técnicos, beneficiários e os indígenas). A resposta ao empreendimento veio de diversos lados: críticas dos técnicos, reclamações dos beneficiários e a mobilização indígena em torno da questão.

O processo de construção do projeto foi feito no escuso, sem levar em consideração as reais necessidades e os desejos da comunidade. Usando-se da desinformação e da aparente desmobilização do grupo em torno dos seus direitos, o projeto foi imposto, não sem problemas. Os moradores não se sentiram beneficiados, pois não se identificaram com a proposta do projeto, visto que, não tiveram suas necessidades atendidas e, portanto, seus direitos respeitados. Esta é uma prática comum em nosso país, em que a grande maioria da população só tem acesso a um punhado de direitos, como uma espécie de “segunda categoria”, onde os mais pobres devem se satisfazer em viver em locais sem infraestrutura, obtendo serviços públicos restritos e de má qualidade.

Essa tentativa de manipulação dos grupos sociais mais pobres origina uma sociabilidade e uma cultura autoritária de exclusão, que reproduz a desigualdade nas relações sociais em todos os níveis. Para sua definitiva eliminação, entendemos que o desafio posto é o da efetiva democratização da sociedade

Nesse sentido, sua eliminação constitui um desafio fundamental para a efetiva democratização da sociedade. A consideração dessa dimensão implica desde logo uma redefinição daquilo que é normalmente visto como o

terreno da política e das relações de poder a serem transformadas. (Dagnino, 1994, p. 104-105).

Nesse íterim é fundamental que sejam ampliados as concepções de democracia, de modo a incluir nesse conjunto de práticas sociais e culturais, uma concepção de democracia que vá além do nível institucional, que considere o conjunto das relações sociais envolvidas nos processos.

No capítulo 3, avançamos no tema enfatizando os sentidos da participação na comunidade. Procuramos detalhar os pormenores do processo de participação das pessoas envolvidas e quais os sentidos dessa participação. Em diversos momentos deste texto, trazemos à tona as falas dos moradores em relação ao projeto habitacional indicado para eles. Nestas falas, pudemos identificar os sentimentos de repulsa contra o projeto que desconsiderou de início todos as suas características e esperanças em relação a moradia própria.

Mesmo não possuindo um canal aberto e facilitado de acesso a direitos e informações as famílias envolvidas no projeto acabaram por mostrar seu descontentamento. Alguns participaram de forma mais direta, provocando reuniões, outros se reuniam em pequenas comitativas para conversas com os dirigentes políticos e outros, ainda, demonstravam sua opinião somente perante os técnicos. De uma forma ou de outra, o que vemos aqui é uma reação ao que estava imposto, que culminou numa alteração definitiva no projeto, graças a intervenção da população.

Embasados nesta experiência, concordamos com Pontual, quando afirma:

Cresce hoje, no âmbito dos movimentos sociais, das ONGs, de governos democráticos e de parcelas da intelectualidade, a compreensão de que a proliferação de práticas participativas nos espaços públicos, vêm provocando uma necessária redefinição das relações entre Estado e Sociedade Civil. (PONTUAL, 1994)

É justamente esta participação cidadã que se constitui como um elemento substantivo que abre a possibilidade de uma ampliação na base da democracia de controle social nas ações realizadas pelo Estado. Estes tipos de práticas

participativas, gestadas tanto pela sociedade civil como pelo Estado, são capazes de modificar positivamente a relação de ambos. Consideramos que é nesse processo que se aprofunda e se constrói uma cidadania ativa.

Uma forte contribuição para as práticas de participação tem sido a produção de novas esferas públicas pautadas na democracia e nas ações centrada na publicização das ações do Estado. Essas práticas, se desenvolvidas ou estimuladas localmente, tem por objetivo central suplantar a ideia da bipolaridade absolutizadas entre Sociedade Civil e Estado, como se estes fossem separados por muros intransponíveis. A superação desta ideia sugere uma compreensão da dinâmica das relações da sociedade e supõe uma interdependência entre ambas as partes. E é nesse cenário que a participação pode ser compreendida como um item constitutivo de uma gestão pública nova, no âmbito de um novo projeto de desenvolvimento, como uma referência essencial a expansão do espaço público e do privado.

O capítulo 4 buscou apresentar ao leitor o prolongamento do processo participativo após a remoção para o Conjunto Nossa Sr<sup>a</sup> de Fátima, ou seja, como as formas organizativas na comunidade tiveram continuidade.

A criação da Associação de Moradores do Conjunto Nossa Sr<sup>a</sup> de Fátima representou para seus membros e apoiadores certo tipo de empoderamento, visto que, organizados politicamente (mesmo com um vínculo institucional), puderam vislumbrar seu potencial organizativo e seu poder de barganha frente ao Poder Público Municipal.

Além da questão do empoderamento da comunidade, demos destaque, neste capítulo, a Associação Comunitária como um espaço também de conflitos, enfatizando, que, fortalecidos esses espaços públicos, há possibilidade de concretização de um processo de democratização que proporcione o acesso e a universalização dos direitos. (DAGNINO, 1994).

Constituídos também como espaço de disputa, é necessário que os grupos envolvidos tenham convicção de suas potencialidades, para assim entrar no intenso jogo das disputas políticas. Ações nesse sentido trazem uma série de implicações para a comunidade e, também, uma série de aprendizados, como a compreensão de

que a política vai além do voto e a mudança desejada pode vir a partir do momento em que passam a se mobilizar e ocupar os espaços de decisão. O desafio ainda é o de que nesses espaços, a população possa tomar decisões relacionadas às políticas públicas, questionando as ações do Poder Público e sobre as estratégias que orientam o Estado.

Esta postura mais questionadora (Dagnino, 1994) remete para ações estatais diferentes das atuais, já que este trata as demandas populares numa perspectiva assistencial e transfere para o mercado (empresas e terceiro setor) o enfrentamento das questões sociais.

A prática de uma gestão participativa e democrática produz novos aprendizados para os atores sociais, o que contribui para alterar de forma significativa a relação entre Sociedade Civil e Estado em nível local. A criação de diferentes canais de participação enfrenta uma política elitista e autoritária, que ainda resiste e tem tendência a resistir por algum tempo. A histórica dominação do Estado pelo clientelismo, populismo e autoritarismo, ainda demorará a ser superado. As experiências correntes têm demonstrado que apenas esses novos canais de participação não são suficientes para a derrubada da política autoritária e elitista do Estado, sendo ainda necessária a criação de mais espaços e mais canais de participação, para que essa participação ocorra de fato e os atores sociais possam exercitar uma nova prática de gestão pública.

Atualmente, vivemos um momento diferenciado em relação às políticas urbanas, quando a partir da ação política dos movimentos sociais, o direito de acesso a cidade foi – minimamente – inserido como Política Pública Federal. A criação destas políticas nos permite vislumbrar novas possibilidades de acesso a cidade, através de ações que garantam espaços mais participativos.

O alto nível de pobreza, a miséria, a má qualidade dos serviços públicos em todo o país indicam que grande parte da população brasileira vive distante dos processos de informação e decisão e do conhecimento que é capaz de transformar. Concentra-se apenas na luta diária para sobreviver, completamente envolvida por esse sistema. No entanto, é viável que essa situação tem possibilidades de ser superada, através da atuação organizada e politizada dos movimentos sociais.

Não temos aqui a pretensão de esgotar a discussão acerca do tema proposto. Entretanto, este trabalho pretendeu contribuir minimamente, para a compreensão e criação de novas análises referentes ao Programas Habitacionais aplicados na atualidade.

## Bibliografia

ALMEIDA, Lutiane Queiroz de. Diagnóstico Sócioambiental e Contribuições para o Planejamento Ambiental do Município de Maracanaú – CE. In: **Caminhos da Geografia**, 2005 <[www.ig.ufu.br/caminhos\\_de\\_geografia.html](http://www.ig.ufu.br/caminhos_de_geografia.html). > Acesso em 1.ago/2009.

ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: Novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

ALTMAN, Fábio (Org.). **A arte de entrevista**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004. 478p.

ANDRADE, Ellen Barbosa de CHATEAUBRIAND, Annunziata;; MELLO, Paula Pereira de; SORRENTINO, Marcos. EA pode combater a miséria. In: Educação Ambiental seis anos de experiência. São Paulo: WWF – Brasil, 2000. p. 51-59.

ANTÔNIO, Luís; MAGALHÃES, Oldemar. Barracão. Intérprete: Elizeth Cardoso. In: **Elizeth Cardoso ao vivo no teatro João Caetano**. Direção Artística: Hermínio Bello de Carvalho. Rio de Janeiro: Biscoito Fino, 1990. Cd. Faixa 03 (7 mim 3 seg).

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre a metamorfose e a centralidade do mundo do trabalho. 5.ed. São Paulo: Cortês, 1998. 156p.

ARAÚJO, Angela Maria Carneiro. **Trabalho, cultura e cidadania**: um balanço da história social brasileira. São Paulo: Scritta, 1997.

ARRECH, M. T. S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth M. (Org). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

BARREIRA, Irllys Alencar F.; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do (Org.). **Brasil urbano**: cenários da ordem e da desordem. Rio de Janeiro: Notrya, 1993. 256p.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008. 213p.

BENEVIDES, Maria Vitoria de Mesquita. Cidadania e Democracia. In: **Revista Lua Nova**, nº 33; ANPOCS, CEDEC; 1994.

BEZERRA, Tereza Cristina Esmeraldo. **A pesquisa, o processo de criação do conhecimento e o serviço social**: pistas na construção do objeto e do projeto de pesquisa. Fortaleza: mimeo, 2002. 32p. Apostila.

BONDUKI, Nabil. Habitat II e a Emergência de um Novo Ideário em Políticas Urbanas. In: **Habitar Contemporâneo**: novas questões no Brasil dos anos 90. Salvador, FAUFBA: 1997.

\_\_\_\_\_. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo,

São Paulo, n.1,p. 71-104, set. 2008. Disponível em: <<http://www.usjt.br/arq.urb>>. Acesso em 22/08/2010.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero,1982.

\_\_\_\_\_. **O Poder simbólico**. Lisboa: Difel/Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRAGA, Maria Elza Franco. **Os labirintos da habitação popular**: conjuntura, programas e atores . Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1995. 265 p.

\_\_\_\_\_. Barreira, Irllys Alencar F. **A Política da escassez** : lutas urbanas e programas sociais governamentais. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1991. 294p.

BRASIL. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. 103p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Instrução Normativa n.º 8**, de 2011. Brasília, DF, p.03.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadaniaem São Paulo: Edusp, 2000.

CARNEIRO, Dionísio Dias; Valpassos, Marcus Vinícius Ferrero. **Financiamento à habitação e instabilidade econômica**: experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura. Rio de Janeiro: FGV, 2003. 197p.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. 530 p.

CASTORIADES, Cornélio. **Uma sociedade à deriva**: Entrevista e debates (1971 – 1997). São Paulo: Ideias e letras, 2006.

COLARES, Marcos Antônio P. **Ensaio e improvisos**: direitos humanos no cotidiano. 1.ed. Fortaleza: Perfil, 2002. 118p.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Roland. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993. 312p.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 3.ed. São Paulo: Ática, 1995. 94p.

Cristina, Tereza. Osterne, Socorro. Fernanda, Wilda. **Diagnóstico Social do Município de Maracanaú**: mapeamento preliminar das vulnerabilidades e riscos sociais. Maracanaú, 2005. 47p.

DAGNINO, Evelina. **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. Sao Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. **Sociedade civil, participação e cidadania**: de que estamos falando? Caracas: FACES, Universidade Central de Venezuela, 2004. pp.95-110. Disponível em:

<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>>

Acesso em 25.out. 2010.

DEMO, Pedro. **Política Social, Educação e Cidadania**. 10<sup>o</sup> ed. São Paulo: Papyrus Editora, 2007.

DIAS, Maria Esther Barbosa; GONÇALVES, Maria Rúbia C. M. Ocupações de terra na cidade: o desafio da reforma urbana. **O Público e o Privado**, Fortaleza, Ceará, v.1, nº1,p 87-101, jan/junho. 2002.

**DIREITOS** esquecidos: moradia na periferia. Brigada de Guerrilha Cultural MTST. Brasil: 2005. (16 min.): son; color; DVD.

DUARTE, Jorge. (Org.) **Comunicação Pública**: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. In DUARTE, Maria Y.M. Cap 7. Comunicação e cidadania. 2ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Metodologia e ideologia do trabalho social**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

FÁVERO, Osmar. **Uma pedagogia da participação popular**: análise da prática educativa do MEB. 1<sup>o</sup> Ed. São Paulo: Autores Associados, 2006.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004. 368p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**: municípios selecionados e microrregiões geográficas. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. 99 p.

GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna**: teoria e prática. 1.ed. Santa Catarina: Fórum, 2008. 272p.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175p.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. 1.ed. São Paulo: Loyola, 1991. 190p.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais e educação**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2005. 117p.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. 4.ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2004. 383p.

\_\_\_\_\_. **Novas teorias dos movimentos sociais**. 1.ed. São Paulo: Loyola, 2008. 166p.

\_\_\_\_\_. Educação não-formal e participação da Sociedade Civil e estrutura colegiada nas escolas. In: **Revista Ensaio**: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais, Rio de Janeiro, v.14, n.50, p. 27-38, jan./mar. 2006

GOMES, Rita de Cassia ; SILVA, Anieres B.; SILVA, Valdenildo P. **Política Habitacional e Urbanização no Brasil**. Barcelona, 2003. Disponível em: <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(083\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(083).htm)> Acesso em: 18 abr 2009.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis:Vozes,1999.

HOLANDA, Chico Buarque. Construção. In: **Construção**. Intérprete: Chico Buarque de Holanda. Direção artística: Roberto Menescal. São Paulo: Phonogram/Phillips, 1971. 1 disco sonoro. (36 min 01 seg). Faixa 4 (6 min e 24 seg).

HOFLING, Heloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, Campinas, São Paulo, nº 55, p.30- 41, nov.91.

HORA, Mara Lúcia Falconi da. **A (re)produção do espaço urbano e a lógica dos agentes produtores**.In: Revista Formação, nº 5. Presidente Prudente-SP: Unesp-PP, 1998.

HÜHNE, Lêda Miranda. **Metodologia Científica**: cadernos de textos e técnicas. 4. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1990. 263p.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2004. 380 p.

IBGE. **Censo demográfico**. 2010. Disponível em: <[http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados\\_divulgados/index.php?uf=23](http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php?uf=23)> Acesso em: 06 mar 2011.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Rio de Janeiro, IBGE, 2007. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=pnad&o=3&i=P&c=2864>> Acesso: 01 jun 2009.

\_\_\_\_\_. Informações da Síntese de Indicadores Sociais, 2007.

INSTITUTO PÓLIS. **Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar**. 1.ed. São Paulo: Instituto Polis, 2002. 175 p.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). Apresentação PIB municipal, 2008, p. 3

KUNSCH, Margarida Krohling. Sociedade civil, multidadania e comunicação social. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling; KUNSCH, Waldemar Luiz (orgs.). **Relações públicas comunitárias: a comunicação em uma perspectiva dialógica e transformadora**. São Paulo: Summus, 2007, p. 59-75.

LARANGEIRA, Sônia. **Classes e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Hucitec, 1990. 310p.

LEAL, Altair. et. al. **A realidade em busca de um sonho**. In: LEAL, Altair. et. al. **Arrecifes de cordel: movimentos sociais**. Recife: Fundação de Cultura, 2008. v.1.

LEMOS, Carlos Alberto Cerqueira. **Habitação e cidade**. São Paulo: 1998. 191p.

LHULLIER, Louise A; CAMINO, Leôncio; SANDOVAL, Salvador. **Estudos sobre comportamento político**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1997. 199p.

LIMA, Fátima Jane Lane Gadelha. **As Famílias do Casarão**: Uma análise dos desabrigados da chuva e do Poder Público de Maracanaú. 2007. 103f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Curso de Serviço Social, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997. 359p.

MARCONDES, Maria José de Azevedo. **Cidade e natureza**: proteção dos mananciais e exclusão social. São Paulo: Studio Nobel, 1999. 238p.

MARICATO, Hermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. 166p.

\_\_\_\_\_. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2003. 204p.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES Àquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Revista Katál**. Florianópolis, v. 10, nº 1, p. 15-23, jan./jun. 2007.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 11-28.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 1994. cap. 13, p.9-30.

\_\_\_\_\_. **O Desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2004. 269p.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira da; TABOADA, Kleyd Junqueira. **Estratégias para implementação de Projetos Sociais de Habitação**. Ministério das Cidades, 2010.

PAULO, Freire. **Política e educação**: ensaios. São Paulo: Cortez, 1993. 119p.

PONTUAL, Pedro. Pedagogia da gestão democrática das cidades. In: **Participação Popular nos Governos Locais**. Revista Pólis, nº14. São Paulo: Instituto Pólis, 1994.

PEREIRA, Magnus R. Mello; SOLLER, Maria Angélica; MATOS, Maria Izilda Santos de (Orgs.). **A cidade em debate**. São Paulo: Olho d'Água, 1999. 271 p.

PERETZ, Henri. A redação das notas de observação. In: PERETZ, Henri. **Métodos de sociologia**. Tradução de Joaquim Cândido Machado da Silva. Lisboa: Temas e Debates - Actividades Editoriais: LDA, 2000. p. 11-19.

PERUZZO, Cicília M. K.; ALMEIDA, Fernando F. Comunicação para a Cidadania. São Paulo: INTERCOM; Salvador: UNEB, 2003.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAICHELES, Raquel. **Gestão pública e a questão social na grande cidade**. São Paulo. Revista Lua Nova, nº 69 pag. 13-48, 2006.

ROLNIK, Raquel. É possível uma política urbana contra a exclusão? In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. N. 72. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. **A produção sócioeconômica, política e jurídica na informalidade urbana**. Regularização da Terra e Moradia. "O Que é e Como Implementar". Instituto Pólis: 2003.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert Moisés.(Org.). **O que é questão da moradia**. São Paulo: Nova Cultural: 1985.

\_\_\_\_\_. **Dos cortiços aos condomínios fechados**: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro . Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. 352p.

\_\_\_\_\_. AZEVEDO, Sérgio de. **A crise da moradia nas grandes cidades**: da questão da habitação a reforma urbana. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1996. 283p.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p.143.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil**: 1964/1998. Brasília: IPEA, 1999. 33p.

SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos. **Movimentos sociais nos anos 90**: conflito e reencontro entre sociedade civil e Estado. Teresina: CEPAC, 1993. 216p.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Uma revolução no cotidiano?** Os novos movimentos sociais na América Latina. São Paulo: Brasiliense, 1987. 297p.

\_\_\_\_\_. **Movimentos Sociais:** Um ensaio de interpretação sociológica. 3.ed. Florianópolis: Editora da UFSC: 1989. 150p.

\_\_\_\_\_. **Redes de movimentos sociais.** 2. ed. São Paulo: Loyola, 1996. 143p.

SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS IPT. São Paulo; 2001. **Habitação e meio ambiente:** assentamentos urbanos precários: **anais** ... São Paulo: IPT, 2002. 174p.

SILVA, José Borzacchiello. **Os incomodados não se retiram.** Fortaleza: Multigraf, 1992.

SILVA, Maria Aparecida de M. **A luta pela terra:** experiências e memória. São Paulo: UNESP, 2004.

SOBREIRA, Silênia Olegário Sobreira. **Educação Ambiental:** a experiência dos catadores do Mutirão Vida Nova. 2007. 87f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização Educação Ambiental) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007.

SOUSA, M. A. de. **Maracanaú história e vida:** o vôo das maracanãs auriverdes e o pouso dos ventos da industrialização. Fortaleza: Tropical, 1996.

SOUSA, Charles Toniolo de. A prática do Assistente Social: conhecimento, instrumentalidade e intervenção profissional. In: **Revista Emancipação**, nº8. Ponta Grossa, 2008.

SOUZA, Ângela Gordilho. et al. **Habitar contemporâneo**: novas questões no Brasil dos anos 90. Salvador: FAUFBA, 1997. 293p.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2004.

TASCHNER, Suzana Pasternak. **O quadro atual da habitação no Brasil**: o déficit de moradias como instrumento para avaliação da política habitacional. Revista de Administração Municipal. V. 39, nº 203. Abr/jun, 1992.

TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais: Afinal do que se Trata? **Revista USP**. São Paulo, n.37, p.34-45, mar./abr./mai.1998.

VALLADARES, Licia do Prado. **Passa-se uma casa**: análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Zahar. (1980).

\_\_\_\_\_. **A invenção da favela**: do mito de origem à favela. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.

VELHO, Gilberto. **Projeto e metamorfose**: antropologia das sociedades complexas. 1.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994. 137p.

VILANOVA, Maria de Fátima Veras. **Política pública de habitação popular com mediação de ONG**: experiência premiada no HABITAT II. Fortaleza: EDUECE, 2005. 160p.

VIOLA, Luís Armando. O direito social "moradia" com o advento da Lei nº 10.257, de 10.07.2001 (Estatuto da Cidade). **Interesse Público**, Porto Alegre, v.8, n.37, p.335-350, maio/jun.2006.

VIOLA, Eduardo J; KRISCHKE, Paulo J. **Crise política, movimentos sociais e cidadania**. 1.ed. Florianópolis: Ed. da UFCS, 1989. 149p.

## **ANEXOS**

### Anexo 1



Favela do Iguatemi – Centro de Maracanaú, em 1993

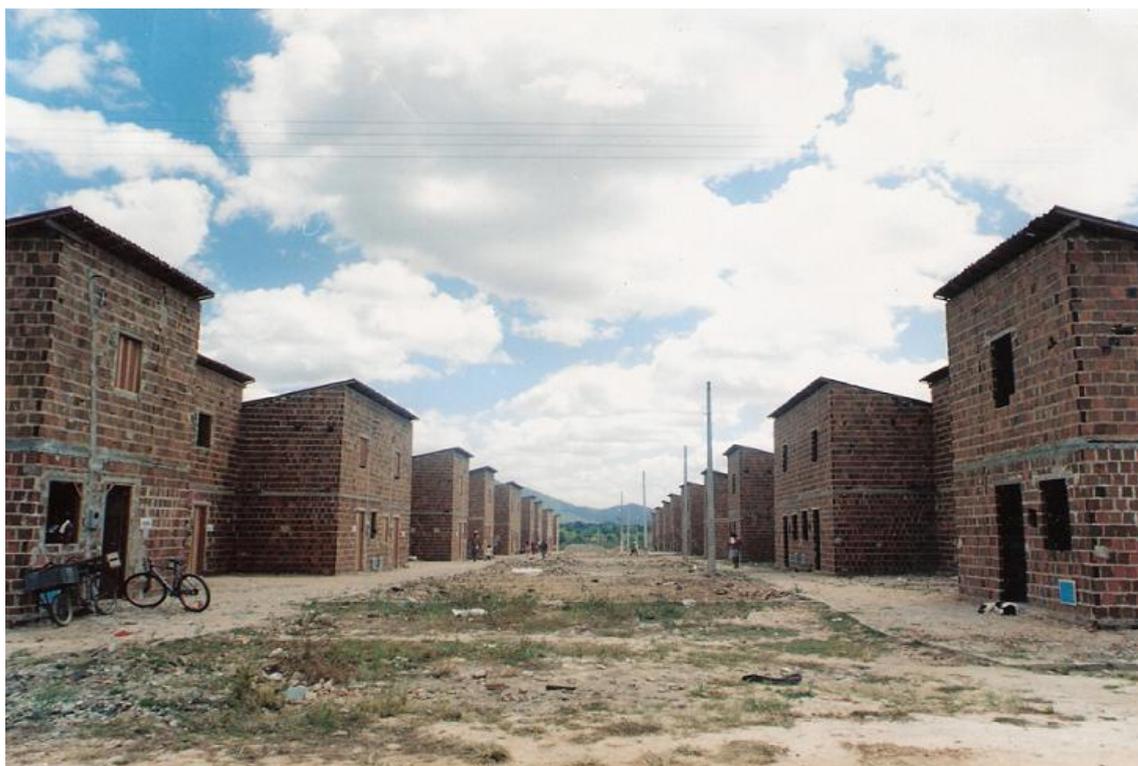


Construção do Mutirão Jardim do Amor.

## Anexo 2



Obras do Mutirão Vida Nova – bairro Alto da Mangueira, em 1998



Obras do Mutirão Vida Nova – bairro Alto da Mangueira, em 1998

### Anexo 3



Favela do Ciol, em 1998



Conjunto Habitacional da Pajuçara, em 1999.

### Anexo 4



Obras do Mutirão Maracanãzinho, entre 1999 e 2000



Rua J do Mutirão Maracanãzinho (foto de abril de 2008)

### Anexo 5



Casa na Favela Concretex, em 2008



Conjunto Renascer, em 2009

### Anexo 6



Conjunto Habitacional Nossa Senhora de Fátima, em 2010



Conjunto Habitacional Nossa Senhora de Fátima, em 2010

**Anexo 7**



Casa na Favela Pau Serrado



Casa na Favela Pau Serrado

**Anexo 8**

Ocupação do Terreno no bairro Olho D'água

## Anexo 9



1ª reunião com a comunidade – apresentação do versão inicial do projeto

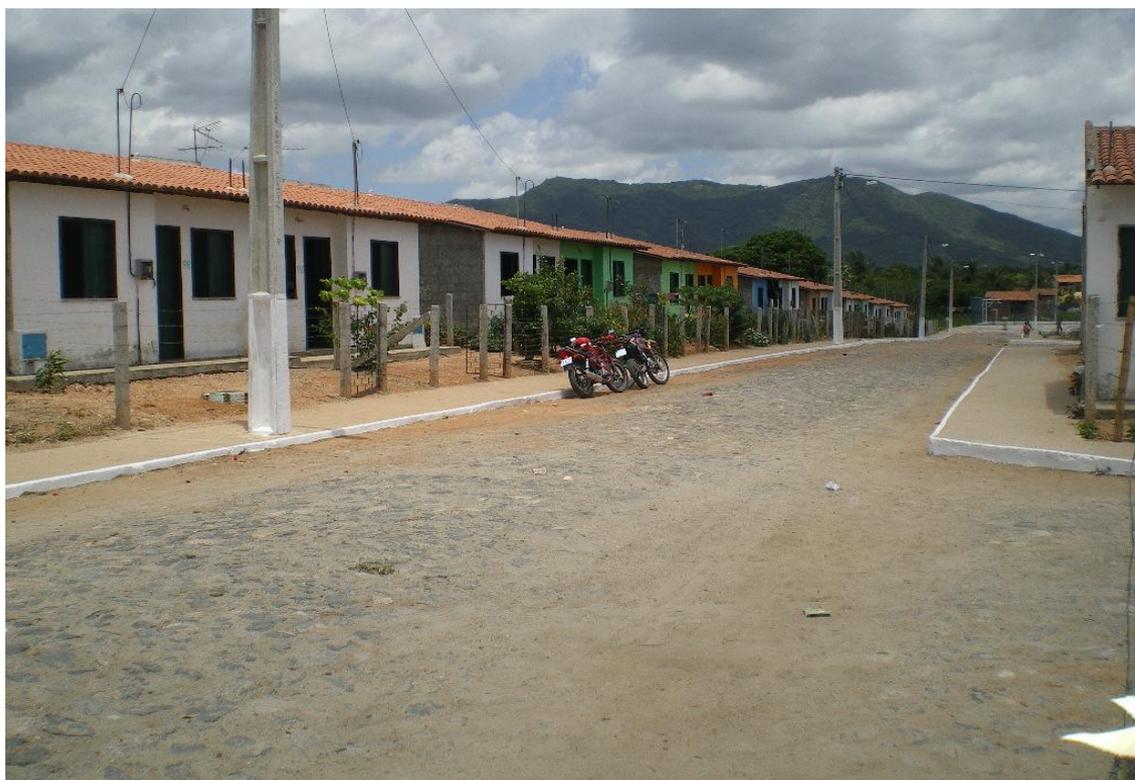
**Anexo 10**

Eleições da Associação de Moradores

**Anexo 11**



Rua B, Mutirão Nossa Sra. de Fátima



Rua J, Mutirão Nossa Sra. de Fátima

## Anexo 12



Entrevista com moradora