



## “POLÍTICA URBANA E SERVIÇO SOCIAL: análise sobre a requisição de participação comunitária no município de Belém-Pará”

Joana Valente Santana<sup>1</sup>  
Regiane Rosário das Mercês<sup>2</sup>  
Rita de Cássia Barbosa dos Santos<sup>3</sup>

**Resumo:** O Assistente Social tem sido requisitado a atuar em projetos de urbanização (em particular, os de habitação), com destaque para o planejamento e a intervenção em três eixos básicos: a geração de trabalho e renda, a educação ambiental e o trabalho de participação comunitária. A partir do final da década de 90 (século XX) e início do século XXI, os projetos urbanísticos seguem a tendência neoliberal de provisão da habitação (urbanização de favelas), ao tempo em que estados e municípios realizam empréstimos das agências multilaterais de crédito, e são estimulados a seguir um modelo de embelezamento na gestão de cidades. A participação comunitária prevista nos projetos de urbanização, e que é uma requisição essencial da atuação do Assistente Social tem, por parte do Estado, o objetivo de garantir a aceitação dos projetos urbanísticos de natureza focalizada e setorializada. Por seu turno, o Assistente Social, responde a essa requisição, mas procura articular a participação comunitária aos debates políticos sobre o direito à cidade, calcado no projeto ético-político da profissão.

**Palavras-chave:** Serviço social, política urbana, participação comunitária, Projeto Ético-Político.

**Abstract:** Social work has been required for urbanization projects (in particular, housing) with an emphasis on planning and intervention in three main areas. These areas are generation of income and employment, environmental education, and community participation work. At the end of the 1990s and the beginning of the 21<sup>st</sup> century, urban projects continue to have a neoliberal bias (urbanization of *favelas*) and states and cities made loans from multilateral lending agencies and are encouraged to continue the model of aesthetic improvement for the management of cities. Community participation for urbanization projects is required for Social Assistance, in accordance with the State. This is intended to guarantee the acceptance of urban projects by the inhabitants of the *favelas*. Social workers aim to achieve community participation formally as well as by encouraging community participation in political debates regarding rights within the context of a city, as based on the ethical-political project associated with the profession.

**Key words:** Social service, urban policy, community participation, Ethical-Political Project.

<sup>1</sup> Docente. Universidade Federal do Pará. E-mail: joanavs@terra.com.br

<sup>2</sup> Estudante. Universidade Federal do Pará. E-mail: regiane\_mercês@hotmail.com

<sup>3</sup> Estudante. Universidade Federal do Pará. E-mail: kassia\_rh@hotmail.com



## 1. INTRODUÇÃO

Na cidade de Belém é notório o aumento da requisição sócio-profissional dos Assistentes Sociais no planejamento e execução de projetos habitacionais, particularmente para atuarem no Trabalho de Participação Comunitária. Nesses projetos, o trabalho dos Assistentes Sociais, bem como de Arquitetos e Urbanistas, Engenheiros Civis, segue a orientação de Manuais Técnicos, elaborados pela Caixa Econômica Federal, onde há a necessidade de assinatura de um Termo de Adesão por parte dos moradores, em vista da aceitação dos projetos habitacionais.

As reflexões ora apresentadas correspondem aos resultados parciais da Pesquisa: “Serviço Social e Questão Urbana: requisições sócio-profissionais na contemporaneidade”<sup>4</sup>. As linhas teóricas que orientam a pesquisa caminham no sentido de investigar: Qual o significado da requisição de Assistentes Sociais por parte do Estado, para atuação em projetos urbanísticos, particularmente para a atuação em projetos comunitários; Qual a representação que os Assistentes Sociais têm sobre essa requisição e sua resposta, isto é, como percebem o papel da participação comunitária na trama da política urbana governamental?

## 2. URBANIZAÇÃO EM BELÉM: notas sobre a política urbana

A formação do espaço urbano de Belém (capital do Estado do Pará), resguardando sua particularidade histórica<sup>5</sup>, acompanha o desenvolvimento urbano do país, no que se refere ao crescimento urbano. A cidade apresenta, assim, as características presentes nas capitais no que se refere ao empobrecimento, ao desemprego, aos problemas urbanos, em especial à carência de políticas no setor habitacional. Do ponto de vista geográfico, a cidade de Belém é fortemente marcada pela existência de 40% de áreas alagadas e ou alagáveis

---

<sup>4</sup> O projeto em referência é desenvolvido no âmbito da Faculdade de Serviço Social, da Universidade Federal do Pará, onde participam docentes e discentes de graduação (incluindo uma aluna bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC). O projeto de pesquisa avançou na pesquisa bibliográfica e documental e de campo, estando neste momento em processo de elaboração de relatório final. Foram entrevistados 12 (doze) Assistentes Sociais, sendo 06 (seis) da Secretaria Municipal de Habitação (Prefeitura Municipal de Belém) e 06 (seis) da Companhia de Habitação do Estado do Pará (Governo do Estado).

<sup>5</sup> A discussão sobre o processo de ocupação urbana do município de Belém está apoiada em Abelém (1988), Alves (1997), dentre outros.



(conhecidas como baixadas). Apesar de impróprias para moradias, essas áreas foram ocupadas a partir dos anos 50 (do século XX) pela população nativa ou migrante durante o processo de expansão urbana desse município, devido à falta de uma política de provisão habitacional de atendimento às frações de classe trabalhadora, o que configurou historicamente um quadro de precariedade habitacional, visto que nas áreas de baixadas, há uma carência de serviços urbanos básicos como saneamento ambiental, pavimentação, energia elétrica, além de equipamentos urbanos, como escola, postos de segurança pública etc.

De outro modo, a orientação de política habitacional seguida no Brasil no decurso dos anos 60, 70 e meados dos anos 80, mediante o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) pouco contribuiu para o provimento habitacional com atendimento às famílias na faixa de renda de até três salários mínimos, em Belém, o que resultou em um processo vertiginoso de ocupações de terra (ocupadas principalmente a partir dos anos setenta do século XX) por um número expressivo de famílias, seguindo o eixo de ocupação urbana para a Rodovia Augusto Montenegro e o município de Ananindeua (município limítrofe de Belém) (ALVES, 1997).

Percebe-se em Belém, que o redimensionamento da política do governo federal, caracterizado pela redução de recursos públicos para a construção de unidades habitacionais, impulsionou a implementação de políticas habitacionais alternativas pelo poder público municipal e estadual. O exemplo expressivo dessa natureza de política foi a opção do governo pela urbanização e titulação de áreas ocupadas e de favelas, criação de infra-estrutura e equipamentos urbanos (energia elétrica, água encanada, drenagem de canais e pavimentação), construção de estivas em áreas de baixadas, modificando, inclusive o papel da Companhia de Habitação do Estado do Pará. O que vale assinalar dessa modalidade de política é a negação dos direitos fundamentais relativos à moradia, visto que fragmenta a política urbana, em uma modalidade, a melhoria habitacional, em detrimento da construção da unidade habitacional com os bens e serviços necessários à moradia digna.

A esse respeito, Lojkine (1997, p. 159) nos lembra que a cidade capitalista não pode ser compreendida fora das leis de acumulação capitalista. O urbano guarda uma complexidade onde há uma segregação espacial nos grandes centros urbanos e as zonas periféricas. Assim, o urbano é um lugar primordial da luta de classes, pois expressa a contradição entre a necessidade do trabalho vivo e a lógica de acumulação capitalista. O autor demonstra que a intervenção estatal corresponde a uma resposta à “necessidade de



socialização das forças produtivas” (p.190), cuja intervenção regula e atenua os efeitos negativos da segregação e do acesso diferenciado aos equipamentos urbanos pelos diferentes agentes sociais. A política urbana expressa a contradição imanente à produção capitalista: a necessidade de socialização das forças produtivas e o crescimento econômico voltado à valorização do capital. Diz o autor:

A socialização estatal da reprodução da força de trabalho, bem como da reprodução dos meios de comunicação e de aglomeração espacial, conservará pois todas as taras da relação social capitalista. Longe de suprimir a contradição entre meios de reprodução da força de trabalho, a política urbana vai exacerbá-la, tornando-se um instrumento de seleção e de dissociação sistemática dos diferentes tipos de equipamento urbano, de acordo com seu grau de rentabilidade e de utilidade imediata para o capital.” (LOJKINE, 1997, p. 193)

É nesse sentido, que mesmo diante do giro empreendido pelo Estado capitalista, especialmente a partir dos anos 90, com o aporte da orientação neoliberal, o poder público municipal e estadual, em Belém, passa a desenvolver nesse período, projetos urbanísticos na área habitacional e de saneamento voltados para as áreas de baixadas, ocupações coletivas, urbanização de lotes, intervenções em conjuntos habitacionais ocupados, dentre outros. O exemplo mais expressivo é o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do UNA, de responsabilidade do poder estadual (aprovado em 1993 e executado a partir de 1997), voltado para a drenagem e retificação de canais (rios urbanos) de 09 (nove) bairros da cidade de Belém.

Observa-se que os projetos de urbanização desenvolvidos em Belém têm seguido uma lógica de planejamento tecnocrático que valoriza sobremaneira a infra-estruturação urbana da intervenção. Mais recentemente, dois projetos urbanísticos estão em desenvolvimento em Belém: o Projeto de Urbanização da Vila da Barca e o Projeto de Urbanização da Estrada Nova <sup>6</sup>. Destaca-se que alguns projetos urbanos aprovados e desenvolvidos na década de 90 e início do século XXI, em Belém, passaram a contar, em sua maioria, com recursos adquiridos através de empréstimos financeiros de bancos multilaterais, em particular do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (SANTANA, 2006).

<sup>6</sup> Um dos projetos desenvolvidos em Belém pode ser considerado uma exceção no que se refere a esse tipo de planejamento tecnocrático. Trata-se do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal desenvolvido pela Prefeitura de Belém, em 2001, com a construção e melhoria de unidades habitacionais, construção de equipamentos comunitários e drenagem de canal, envolvendo 889 famílias. Escapa a possibilidade de tratamento nos limites dessa reflexão. Mas, vale observar que nesse projeto, a Prefeitura Municipal de Belém, na gestão do Partido dos Trabalhadores (1997 a 2004) efetivou na área do Riacho Doce e Pantanal uma experiência de gestão participativa que se propunha a discutir e executar, grosso modo, uma política urbana referenciada no debate do direito à cidade.



As reflexões teóricas indicam que a preocupação das agências multilaterais em disponibilizar recursos para financiamentos de projetos urbanos está vinculada ao papel que as cidades ganham no atual momento de reprodução do capital. Para Santos e Silveira (2003) o território é modificado face as maiores possibilidades da produção e, principalmente, “da circulação dos insumos, dos produtos, do dinheiro, das idéias e informações, das ordens e dos homens” (p. 52-53).

Nesta medida, as agências multilaterais têm produzido modelos orientadores do planejamento urbano voltados, particularmente, aos gestores municipais, que devem orientar-se por determinados “modelos de gestão de cidades”, esses que primam pelo embelezamento do espaço urbano, o que por sua vez, torna a cidade atrativa aos investimentos capitalistas (VAINER, 2002; SÁNCHEZ, 2001). Essas orientações têm referenciado a modalidade de planejamento urbano seguido pelo governo brasileiro, o que é perceptível através dos Manuais de Operacionalização elaborados pela Caixa Econômica Federal, os quais definem, monitoram e avaliam os projetos a serem financiados e executados pelo poder público municipal e estadual (SANTANA, 2006).

Vale destacar para efeito de nossa reflexão, que na formatação dos atuais modelos de gestão de cidades há uma orientação particular no que se refere à **participação dos usuários** envolvidos nos projetos urbanísticos financiados com recursos das agências multilaterais ou do próprio Governo Federal (mediante Orçamento Geral da União). Como sinalizado na introdução deste trabalho, o profissional de Serviço Social tem sido requisitado a atuar tanto no planejamento quanto na execução de projetos comunitários, dentro desses projetos urbanísticos.

Passemos a refletir qual a percepção ou representação que o Assistente Social tem face à demanda de participação comunitária exigida pelo Estado, via políticas urbanas e o significado de sua atuação nesse processo, tendo por base o Projeto Ético-Político da profissão.

### **3. SERVIÇO SOCIAL E PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA:** requisições do Estado e resposta profissional

A demanda de participação comunitária ao Serviço Social não é uma requisição recente no processo histórico da profissão no Brasil. O período desenvolvimentista dos anos



50 (século XX) e as discussões presentes no denominado Movimento de Reconceituação (especialmente através do chamado Método BH, década de 70, século XX) demonstram que o trabalho comunitário faz parte da construção histórica do fazer profissional do Assistente Social (NETTO, 1991; GOMES, 2006).

No período recente, os manuais técnicos de operacionalização que orientam o fazer profissional do Assistente Social em projetos urbanísticos, exigem que o Trabalho Técnico Social (o qual deve ser articulado ao projeto físico) desenvolva três eixos básicos: a geração de trabalho e renda, a educação ambiental e a participação comunitária. Uma das exigências presentes nesses manuais é que os moradores assinem o denominado Termo de Adesão ao projeto e essa atribuição tem recaído sobre os Assistentes Sociais.

Os estudos apontam que na perspectiva atual do modelo de gestão de cidades, calcados na perspectiva neoliberal e orientado pelas agências multilaterais de crédito, a participação comunitária tem uma perspectiva meramente consultiva. Assim, os processos participativos contribuem para a eficiência/eficácia dos projetos, notadamente, o controle dos gastos públicos pelos gestores municipais. Além disso, a participação dos moradores mediante a assinatura de um termo de adesão tem uma natureza numérica, técnica, instrumental e individualizante. O traço essencial, entretanto, refere-se ao fato de que a participação permite o *aceite* do projeto urbanístico, visto que desenvolve o sentimento de pertença dos usuários. Projeto este que, seguindo o contorno neoliberal que minimiza projetos sociais, inclusive os de habitação, apresenta uma característica setORIZADA e focalizada e nega a universalização da política urbana. Desta forma, a requisição da participação comunitária demandada ao Assistente Social, em projetos urbanísticos não visa a articulação com a dimensão política do debate sobre o direito à cidade, muito especialmente o referenciado pelo movimento de Reforma Urbana<sup>7</sup> (SANTANA, 2006).

A pesquisa empreendida na cidade de Belém com os Assistentes Sociais que atuam em projetos urbanísticos, particularmente na Secretaria Municipal de Habitação e na Companhia Municipal de Habitação demonstra que a maioria dos Assistentes Sociais entrevistados tem clareza do significado da participação no contexto das políticas mínimas, onde a participação comunitária facilita à aceitação do projeto, bem como a adesão ao projeto e representa uma forma do usuário cumprir com seus compromissos de pagamento do financiamento da melhoria habitacional.

---

<sup>7</sup> Ver sobre a Reforma Urbana, Santos Júnior (1995).



Por outro lado, a resposta dada por esses Assistentes Sociais demonstra que o profissional de Serviço Social busca ampliar o significado dessa participação não só no processo de planejamento como da execução do Trabalho Técnico Social, criando alternativas no fazer profissional que ampliem os direitos sociais dos moradores. A pesquisa, assim, evidencia que o profissional de Serviço Social, a despeito dos limites impostos pelo Estado capitalista, nesse momento revestido pela programática neoliberal, tem procurado articular sua atividade profissional ao denominado Projeto-Ético-Político da Profissão<sup>8</sup>, atuando em vista do direito à cidade.

#### **4. CONCLUSÕES**

As leituras efetivadas, o levantamento de dados documentais e as entrevistas realizadas até o momento da pesquisa permitem afirmar, ainda que de forma preliminar, que a requisição profissional de Assistentes Sociais para atuação em políticas urbanas, especialmente em políticas habitacionais, tem crescido nas duas últimas décadas na cidade de Belém. Isso porque, acompanhando um movimento nacional e global, o poder público municipal em Belém, tem investido em programas de urbanização (notadamente com recursos provenientes de financiamentos multilaterais ou mesmo do Orçamento Geral da União) face à necessidade de inserção da cidade de Belém na lógica de reordenamento do espaço urbano (urbanização de “assentamentos precários”) que, em última análise, corresponde a um ideário de embelezamento de cidades que exige a infra-estrutura física urbana face aos investimentos empresariais.

Os programas físicos (reassentamento de famílias que moram em áreas de baixadas, construção de novas unidades habitacionais, por exemplo) são acompanhados do denominado Projeto Social para o qual são requisitados profissionais como Assistentes Sociais, Sociólogos e Psicólogos, dentre outros. O Projeto Social ou o Trabalho Técnico Social (TTS) possui três eixos básicos, a saber, a geração de trabalho e renda, a educação

---

<sup>8</sup> Netto (1999) assinala que o Projeto Ético-Político do Serviço Social é calcado no reconhecimento à liberdade, entendida como possibilidade de escolha, articulada à emancipação e autonomia dos indivíduos; coloca-se em favor da equidade e da justiça social, com vistas à universalização do acesso aos bens e serviços sociais públicos; defesa da cidadania, na perspectiva de garantia de direitos civis, políticos e sociais das classes trabalhadoras; posiciona-se em favor da socialização da participação política e socialização da riqueza coletivamente produzida. Por conta disso, o projeto requer claro compromisso profissional com base na competência, o que depende, também, de uma postura investigativa. Prevê, ainda, o compromisso com a qualidade dos serviços prestados aos usuários, primando pela universalização dos recursos públicos, facilitando a participação daqueles na decisão quanto ao rumo das políticas.



ambiental e a participação comunitária. Em função deste último eixo, a requisição sócio-profissional em projetos habitacionais tem recaído, especialmente, sobre os Assistentes Sociais que são chamados a atuar na “linha de frente” dos projetos urbanos.

Geralmente, é o Assistente Social quem faz os primeiros contatos com os moradores, explicando-lhes os objetivos do projeto, o cronograma das obras, enfim, é o profissional que atua na denominada organização comunitária dos moradores. Os profissionais entrevistados, até o presente momento da pesquisa, conseguem avaliar que a participação social exigida nos projetos sociais tem uma perspectiva liberal, isto é, do ponto de vista do Estado, a preocupação com a participação dos moradores nos projetos em tela, visa à **aceitação dos projetos urbanos** e que o Assistente Social, devido sua trajetória histórica com os chamados “trabalhos em comunidade” tem a capacidade técnica de **convencer** os moradores a, por exemplo, assinarem o Termo de Adesão aos referidos projetos, no qual o morador confirma sua aceitação e recebe o “benefício”, ou não aceita e recebe uma indenização, que conforme afirmação dos profissionais entrevistados não garante a moradia digna em outro local da cidade, face ao encarecimento do solo urbano.

Por outro lado, os Assistentes Sociais informantes da pesquisa, consideram importante a exigência da participação social em projetos urbanos, visto que, conectados ao Projeto Ético-Político da profissão, esses profissionais buscam ampliar os direitos de cidadania, isto é, mesmo considerando os limites das políticas estatais, atuam na defesa intransigente desses direitos, através de um tipo de participação de natureza democrática.

## 5. REFERÊNCIAS

- ABELÉM, Auriléa Gomes. **Urbanização e remoção**: por que e para quem? Belém: Centro de Filosofia e Ciências Humanas/NAEA/UFPA, 1988.
- ALVES, Joana Valente S. **Belém, a capital das invasões**. Belém, 1997. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 1997.
- GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. **Políticas urbanas e serviço social**. UFRJ/CFCF/ESS, 2006.
- IPPUR/UFRJ-FASE. **Necessidades habitacionais**. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 2003.
- LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- NETTO, J. P. **Ditadura e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1991.
- \_\_\_\_\_. A construção do projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea. **Capacitação em Serviço Social e política social**: Módulo 1 – Crise contemporânea e questão social, Brasília: CEAD, 1999.





SÁNCHEZ, Fernanda. A (in)sustentabilidade das cidades-vitrine. In: ACSELRAD, Henri (org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

SANTANA, Joana Valente. **Banco Interamericano de Desenvolvimento e Política Urbana no município de Belém: tensões e compatibilidades no modelo de gestão de cidades e no discurso da participação social**. 2006. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades**. Rio de Janeiro: FASE / UFRJ-IPPUR, 1995 (Série: Teses, Dissertações e Monografias; n. 1).

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília et al. **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.