



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Serviço Social

Natália Coelho de Oliveira

**Habitação e Serviço Social: das origens ao trabalho social no  
Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)**

Rio de Janeiro

2016

Natália Coelho de Oliveira

**Habitação e Serviço Social: das origens ao trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Trabalho e Política Social.

Orientadora: Dra. Isabel Cristina da Costa Cardoso

Rio de Janeiro

2016

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/CCS/A

O48 Oliveira, Natália Coelho de.  
Habitação e Serviço Social: das origens ao trabalho social no  
PMCMV / Natália Coelho de Oliveira. – 2016.  
242 f.

Orientadora: Isabel Cristina da Costa Cardoso

Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Faculdade de Serviço Social.  
Bibliografia.

1. Serviço Social – Brasil - Teses. 2.. Habitação - Teses. 3.  
Programa Minha Casa Minha Vida (Brasil) - Teses. I. Cardoso,  
Isabel Cristina da Costa. II. Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro. Faculdade de Serviço Social. III. Título.

CDU 36(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Natália Coelho de Oliveira

**Habitação e Serviço Social: das origens ao trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Trabalho e Política Social.

Aprovada em 30 de maio de 2016.

Banca Examinadora:

---

Profª Drª Isabel Cristina Costa Cardoso (Orientadora)  
Faculdade de Serviço Social - UERJ

---

Profº Drº Ney Luiz Teixeira de Almeida  
Faculdade de Serviço Social - UERJ

---

Profª Drª Elaine Marlova Verzon Francisco  
Faculdade de Serviço Social – UERJ

---

Profª Drª. Marina Barbosa Pinto  
Faculdade de Serviço Social – UFJF

Rio de Janeiro

2016

## DEDICATÓRIA

À mulher guerreira que me inspira *Maria das Graças de Souza Oliveira* e minha amiga espiritual, à minha vó *Anésia de Souza* pela sua leveza e ao meu pai *Paulo Coelho*, pelo seu exemplo de resistência.

## AGRADECIMENTOS

O mestrado foi um desafio grandioso, o qual só vamos percebendo a sua importância e sentido na vida profissional, quando terminamos a dissertação e vemos o quanto aprendemos no processo pedagógico da pesquisa e com as pessoas que nos relacionamos no decorrer desta viagem. Sim! Uma viagem que não fizemos sozinhos e levamos pessoas maravilhosas, as quais gostaria de agradecer por acreditarem neste projeto e pelo incentivo.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a Deus por ter me dado força para enfrentar os desafios, com serenidade e leveza, ter iluminado meus caminhos e sou eternamente grata pelas pessoas maravilhosas que ele colocou ao meu redor. Pessoas estas que somaram e contribuíram para que este desafio do Mestrado pudesse ser concretizado.

À Minha mãe Graça pelo exemplo de garra, bondade, grandeza de espírito e coração, pessoa com a qual aprendo todos os dias pelo ser humano que desejo ser. Eterna gratidão.

Ao meu pai Paulo pelo exemplo de coragem, humildade, perseverança e resiliência, que me espelho sempre que enfrento um obstáculo. Lembro-me das palavras dele: “minha filha, não pense muito, siga sempre em frente”. Ele, como sempre, preocupado com meus estudos, achando que eu estava estudando demais da conta, rs. Com seu jeito duro de falar, mas preciso nas suas colocações, sempre brincando com o cotidiano.

À minha vó Anésia, meu exemplo de serenidade e tranquilidade pra levar a vida, sempre emite palavras que acalma o coração, “tatinha tem jeito pra tudo, só não tem jeito pra morte”. Achou que não chegava aos 70 e está ai completando seus 90 anos de idade este ano. Uma pessoa cheia de vida e saúde, com a memória melhor que a minha. Risos.

O meu agradecimento aos meus amigos do grupo de pesquisa do NEPHU/UFF e à Professora Regina Bienenstein que me estimularam com este sonho. Aquele foi um espaço de troca de conhecimentos e foi onde tudo começou. Aos meus amigos de Duque de Caxias, da Subsecretaria de Habitação, onde tive a primeira oportunidade de ser assistente social e pude conhecer pessoas maravilhosas que também me ensinaram muita coisa boa e aprendemos a trabalhar em equipe, com o Kelson Senra, Priscila Soares, Carol Rodrigues, Marcelo Faria,

Camila, Luana, Ana Paula, Geane, Seu Manuel, Nanci, Lili, Dessinha, Claudinha. Desta maneira, algumas inquietações deste trabalho surgiram desta experiência.

Às meninas do apartamento que dividi quarto. Ur e Lari. Obrigada pelo companheirismo e pelos desafios que enfrentamos juntas. As meninas do apto da Carol, com as quais convivi e já me considerava agregada, Olívia, Diana e Carol que me recebiam muito bem. Obrigada por compartilharmos bons cafés juntas em Vila Isabel.

Aos meus amigos de Niterói e São Gonçalo que sempre me lembram de que viver aventuras e loucuras juntos é a melhor coisa que há e que teremos muitas histórias para contar para nossos filhos e netos. Aquelas fugidinhas na rotina com os sambas da vida e chopps que aliviavam a tensão e as conversas de bar que tivemos, sem dúvida, contribuíram para clarear as ideias, recarregar as energias e construirmos sonhos juntos. À Paula Moreira, eterna gratidão pela captura para as viagens e saídas juntas, amizade preciosa que nunca me deixou na mão e nos lembramos, cotidianamente, que devemos aproveitar o que a vida e as pessoas podem nos oferecer de melhor. A Alda que sempre se manteve disposta a me escutar e contribuir para minha evolução espiritual. Drica e Ana Cláudia que sempre estão dispostas a compartilhar momentos de alegria e frustração juntas neste novo ciclo das nossas vidas. Às amigas da UFF Aninha, Bia, Daday, Kelly e Raylane pelo companheirismo e solidariedade de sempre. Aninha sou grata pela sua positividade. Bia pela acolhida de sempre e amizade de anos. Daday pela troca que tivemos na faculdade e pelas vibrações positivas mesmo que, agora, de longe. Kelly gratidão pelas loucuras e brincadeiras compartilhadas. Raylane pela acolhida em Rio das Ostras e torcida sobre a vida acadêmica. Amandinha gratidão pela sua energia boa. A Nathy Terê pelo abrigo em Barra de São João, sempre que possível, mesmo distante, envia palavras positivas. Anna Gomes, gratidão no fechamento da dissertação, pelo seu companheirismo e apoio na leitura dos escritos, em pouco tempo, e obrigada pelas sugestões maravilhosas. Aos meus amigos mais queridos de militância política: Wall, Ju, Ray, Sanjo, Felipe. Obrigada por compartilhar com vocês a construção de um projeto de sociedade mais justo e humano e por me reconstruir enquanto sujeito.

Aos meus amigos e professores da academia Halternativa São Gonçalo 1 pela família que criamos e pelo incentivo em busca da saúde mental e corpórea. Acordar às 7 horas para treinar com vocês ainda é uma das melhores alegrias, por

cada palavra de carinho, pelo sorriso no rosto, pelas palavras de superação compartilhadas, pelas festas que organizamos juntos e grupos que formamos, como o grupo de corrida “Correndo Juntas”, que tem nos motivado a superar nossas metas pessoais. Continuemos sempre em frente, pois juntas somos mulheres mais fortes.

À minha turma maravilhosa do ME 2014, que mostrou que a lógica da solidariedade e companheirismo prevalece a da competitividade e produtividade, possibilitando trocas e partilhas interessantes que têm possibilitado o nosso crescimento profissional. Sem vocês nada seria possível, pelos trabalhos que fizemos juntos e riamos do processo, pelas conversas nos corredores, pela organização política que foi iniciada no PPGSS/UERJ, pelas pontuações em sala de aula, pelas viagens que fizemos juntos. Sem dúvidas foi prazeroso estudar com vocês. Isso só se tornou viável, pois vibramos positivamente com as conquistas dos nossos colegas de turma e conquistamos uma sinergia boa.

Individualmente, gostaria de agradecer, à Bianca, minha companheira de viagens de retorno para São Gonçalo. Gracy pela sua energia boa, sempre disposta a ler meus artigos, Júlia pelo seu coração enorme e sempre disposta a ajudar no que eu precisei, Nat Parizoto pela sua leveza e gentileza. Maiara pelo seu humanismo. Mari (Mozão) pela zueira de sempre e companhia animada nas viagens. Débora pelos questionamentos bem colocados. Marcinha pelo cuidado com todos. Paola pelas risadas e alegria. Thaisa pela “mineirice” que foi conquistando a todos e depois foi se soltando. Cila pela sensatez. Cibele pelas risadas e companhia nas viagens. Letícia pelas brincadeiras e sempre fazendo a fina com a cara de quem estava entendendo tudo, rs. Flávio pelas polêmicas interessantes e Rafael pelo companheirismo em aula e nos trabalhos.

Às meninas da disciplina de estágio a docência, com as quais eu pude aprender pela sagacidade e inteligência. Daiane, Gabi, Débora, Maíra, Juliana, Natyeli, Adriana. E meus queridos: Deivison e Gabi, meus primeiros estagiários da UERJ, que me incentivaram muito com as suas pontuações. Aprendi muito com vocês e hoje me sinto orgulhosa pela conquista de cada um deles.

A minha orientadora Bel, o meu imenso agradecimento pela bondade intelectual, objetividade nas orientações e sinceridade. Sempre me dava uma luz quando tudo parecia tão nebuloso e quando ela explicava eu via uma clareza nos pensamentos, que me fazia acreditar que no final daria certo. rs Obrigada pela

confiança e parceria no decorrer da pesquisa, tenho aprendido muito com você sobre a experiência da docência.

À Banca Examinadora gostaria de agradecer por ter aceitado o convite para contribuir com este momento. Só tenho a agradecer, pois são professores que eu admiro muito. A Marina Barbosa, foi minha professora na UFF e agora estamos estudando juntas, sempre me encantei com a sua sabedoria nas aulas de análise de conjuntura. O Ney, foi um fofo na banca de seleção, quando entrei no mestrado e passei a admirá-lo enquanto professor, nas aulas do Mestrado, pela clareza na exposição das ideias e paciência pedagógica para nos escutar e estimular nossas contribuições e as ideias das aulas. Tais ideias contribuíram muito para a construção do projeto de pesquisa. A Elaine Marlova que tem sido uma querida desde quando a conheci, com sua sensatez contribui bastante com as suas colocações e simplicidade nas ideias. Minha enorme gratidão por vocês participarem deste momento e gostaria de expressar minha admiração ao trabalho de vocês.

Por fim, agradeço a CAPES pelo auxílio financeiro essencial para a realização deste curso.

Numa vasta extensão  
Onde não há plantação  
Nem ninguém morando lá  
Cada pobre que passa por ali  
Só pensa em construir seu lar  
E quando o primeiro começa  
Os outros depressa procuram marcar  
Seu pedacinho de terra pra morar

E assim a região  
Sofre modificação  
Fica sendo chamada de a nova aquarela  
E é aí que o lugar  
Então passa a se chamar favela.

*Favela. Padeirinho e Jorginho. (Samba)*

## RESUMO

OLIVEIRA, Natália Coelho de. *Habitação e Serviço Social: das origens ao trabalho social no PMCMV*. 2016. 242f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

A presente dissertação, por meio de pesquisa documental e bibliográfica em revistas do periódico “Serviço Social e Sociedade”, livros escritos por assistentes sociais do campo habitacional, com os quais organizamos o acervo, a partir da classificação de grandes temas de análise: participação popular, mobilização comunitária, educação popular, serviço social, habitação e questão urbana. Além disso, utilizamos como materiais empíricos, pesquisas realizadas por universidades em empreendimentos do PMCMV sobre o processo de periferização das moradias, condições de moradia e inserção urbana dos projetos habitacionais e avaliação do trabalho social desenvolvido nesses condomínios de forma amostral permitiu confirmar a hipótese de trabalho. Tal hipótese partiu da afirmação de que, não obstante a crítica teórico-prática e ideopolítica da profissão, desenvolvida em sua trajetória histórica, acerca da dimensão de controle social do exercício profissional, as requisições socioinstitucionais atuais do PMCMV sobre o trabalho do assistente social expressam o movimento contraditório de reatualização das funções de controle social das famílias trabalhadoras pobres urbanas, no contexto social da moradia e da reprodução social da força de trabalho. Ressaltamos que tal movimento contraditório é especialmente determinado por três processos: 1) O aprofundamento do padrão histórico de produção segregada e em larga escala da moradia social; 2) O desenvolvimento de estratégias de normatização, controle e burocratização do trabalho social para a garantia da função de integração social da população às regras e normas do PMCMV; 3) A focalização dos critérios de seleção e hierarquização de demanda social por moradia. Dessa maneira, a pesquisa possibilitou afirmar que o PMCMV apresenta um “novo ritmo de produção de moradia”, reafirmando as tendências de periferização já existentes no território, sem romper com os traços da urbanização precária brasileira. Verifica-se que o processo de segregação social se acirra quando o público dos empreendimentos é mais vulnerável, apresentando dificuldades de manutenção dos custos inerentes à uma habitação formal, antes desconhecidas pelo modo de vida próprio de ocupações em territórios informais. No que se refere ao trabalho social desenvolvido nos condomínios do PMCMV, o Ministério das Cidades, com o excesso de normatização e mudanças na legislação sobre o trabalho social, vêm apresentando estratégias de padronização e codificação da prática profissional que permitam à CEF “medir” o trabalho social para, então, aprová-lo ou não, pagá-lo ou não. Isto repercute na restrição da autonomia e criatividade nas metodologias e propostas de trabalho das equipes sociais das prefeituras e empresas que se tornam limitadas, enfatizando processos de trabalho mais burocráticos e tecnicizados, diferentemente do que fora experimentado em outros momentos da nossa trajetória histórica neste campo. Contudo, inscrevemos esta contradição como um processo político, no qual o assistente social é sujeito da história e a transformação dessa condição perpassa um processo organizativo da categoria profissional.

Palavras-chave: Habitação. Serviço Social. Trabalho Social. Programa Minha Casa Minha Vida. Urbano.

## ABSTRACT

OLIVEIRA, Natália Coelho de. *Housing and Social Services: the origins of the social work in PMCMV*. 2016. 242f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

This dissertation, through documental and bibliographical research in the journal magazine "Social Work and Society", books written by social workers of the housing field, with which organize the collection, from the great analysis of themes rating: popular participation, community mobilization, public education, social services, housing and urban issues. In addition, we use as empirical materials, research conducted by universities in PMCMV the developments on the periphery of the process of housing, housing conditions and urban integration of housing projects and assessment of social work in these condominiums sample form confirmed the working hypothesis. This hypothesis came from the assertion that, despite the theoretical and practical critique and political ideology the profession developed in its historical trajectory, about the size of social control of professional practice, the current socio-institutional requests the PMCMV on the work of social workers express contradictory movement updating of the social control functions of urban poor working families, the social context of housing and social reproduction of the labor force. We emphasize that such contradictory movement is especially determined by three processes: 1) Deepening the historical pattern of segregated production and large-scale social housing; 2) the development of standardization strategies, control and bureaucratization of social work to guarantee the social integration function of the population rules and PMCMV standards; 3) The focus of the selection criteria and ranking of social demand for housing. Thus, the research allowed to state that the PMCMV presents a "new housing production pace," reaffirming the trends of existing peripheries in the territory, without breaking with the traits of Brazilian precarious urbanization. It appears that the process of social segregation intensifies when the public the enterprises is more vulnerable, with the costs of maintenance difficulties inherent in a formal housing, before unknown to the way of life itself occupations in informal areas. With regard to social work in PMCMV condos, the Ministry of Cities, with excess regulation and changes in legislation on social work, have shown standardization strategies and coding professional practice to allow the EFC to "measure" the social work to then approve it or not, pay it or not. This affects the restriction of autonomy and creativity methodologies and work proposals of social teams of municipalities and companies that become limited, emphasizing work processes more bureaucratic and technified, unlike what was experienced at other times of our historical trajectory in this field. However, we inscribe this contradiction as a political process in which the social worker is the subject of history and the transformation of this condition runs through an organizational process of the professional category.

Keywords: Housing. Social Service. Social Work. My Housing My Life. Urban.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1-	População de baixa renda (Censo de 2000) e abrangência do mercado residencial privado e déficit de moradias nas faixas de 0 a 5 e 0 a 3 SM.....	59
Figura 2-	Localização dos empreendimentos do PMCMV em São Paulo.....	177
Figura 3-	Localização dos empreendimentos do PMCMV em Hortolândia.....	178

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	Número de Financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH/BNH entre 1964 a julho de 1986.....	39
Tabela 2-	Ofertas públicas em 2009.....	59
Tabela 3-	Classificação das Revistas Serviço Social e Sociedade. Levantamento de 1980 à 2014.....	77
Tabela 4-	Classificação dos Livros com recorte Habitação e Serviço Social..	80
Tabela 5-	Marcos Temporais das fases de execução do Trabalho Social.....	196
Tabela 6-	Resumo do Cronograma do Trabalho Social no PMCMV.....	198

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Santo André, São Bernardo e São Caetano
ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
AC	Acre
AP	Assentamento Precário
APA	Área de Proteção Ambiental
APASAM	Associação Profissional dos Assistentes Sociais
APASSP	Associação Profissional dos Assistentes Sociais de São Paulo
APP	Área de Proteção Permanente
BA	Bahia
BH	Belo Horizonte
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAO	Comissão de Acompanhamento de Pós-obras
CBAS	Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CCDI	Camargo Correa Desenvolvimento Imobiliário
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbana
CEBRATS	Centro Brasileiro de Trabalho Social
CEDEPSS	Centro de Documentação e Pesquisa em Política e Serviço Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CGU	Controladoria Geral da União
CI	Centros Infantis
CLT	Consolidação das Legislações Trabalhistas
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COBES	Coordenadoria do Bem-Estar Social
COHAB	Cooperativa de Habitação
COTS	Caderno de Orientação Técnica Social
CRAS	Conselho Regional de Assistente Social em 1988

CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
DC	Desenvolvimento de Comunidade
DI	Desenvolvimento Institucional dos Municípios
DPLAC	Departamento de Planificação e Coordenação
EAD	Ensino à Distância
EIA/RIMA	Estudo e Relatório de Impacto Ambiental
ENESSO	Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social
ENPESS	Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social
ES	Espírito Santo
ESPESS/TREINAT	Estudos e Pesquisas/Treinamento e Assistência Técnica
ESS/UFRJ	Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro
FABES	Secretaria da Família e do Bem-Estar Social
FACI	Grupo de Pesquisa e Extensão Favela e Cidadania
FAFRio	Federação das Favelas do Rio de Janeiro
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FAU	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
FCP	Fundação Casa Popular
FCVS	Fundo de Compensações das Variações Salariais
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUNAPS	Fundo de Assistência à População Moradora em Habitação Subnormal
FUNRAL	Fundo de Assistência do Trabalhador Rural
GEHPA/CEF	Gerência Nacional de Padronização e Normas Técnicas para a Construção Civil – Caixa Econômica Federal
GIDUR	Gerência de Desenvolvimento Urbano
GO	Goiás
GT	Grupo de Trabalho
HBB	Programa Habitacional Habitar Brasil - BID
HIS	Habitação de Interesse Social

IAPS	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IAU	Instituto de Arquitetura e Urbanismo
IN	Instrução Normativa
INOCOOPS	Instituto Nacional de Cooperativas
IPAH	Índice de Prioridade de Atendimento Habitacional
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
IPO	Initial Public Offering
IPPUR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LabCidade	Laboratório Cidade
MA	Maranhão
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MEB	Movimento de Educação de Base
MICidades	Ministério das Cidades
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
MRV	MRV Engenharia Construtora
NUCOP	Núcleo de Colocação Profissional
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSEM	Creches e Orientação Socioeducativa ao Menor
PA	Pará
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PB	Paraíba
PBQP-HABITAT	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat
PDST	Plano de Desenvolvimento Socioterritorial
PEP	Projeto Ético-Político
PIS	Programa de Integração Social
PlanHab	Plano de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMH	Política Municipal de Habitação

PMI	Projetos Multisetoriais Integrados
PMRJ	Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHS	Política Nacional de Habitação e Saneamento
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PPI	Programas de Urbanização, Regularização e Integração de AP
PR	Paraná
PRO-ÁGUA	Programa de Abastecimento de água em favelas de São Paulo
PRODEPO	Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Polos Econômicos
PRÓ-FAVELA	Programa de Regularização de Favelas
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROGEST	Programa Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos
PRÓ-LUZ	Programa de Iluminação Pública em favelas de São Paulo
PRO-MORAR	Programa de Erradicação de Habitações Subnormais
PROSANEAR	Programa de Saneamento para População de Baixa Renda
PT	Partido dos Trabalhadores
PTS-P	Projeto do Trabalho Social Preliminar
PTTS	Projeto de Trabalho Técnico Social
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
R\$	Reais
RAP	Relatório Ambiental Preliminar
RECON	Administradora de Consórcio - Financiamento da compra de materiais de construção para particulares
REDE QUESS	Rede de Questão Urbana e Serviço Social
RJ	Rio de Janeiro
RPA	Registro de Pagamento de Autônomo
RS	Rio Grande do Sul
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEAUD	Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria
SEBES-Plan	Assessoria Coordenadora de Planejamento Setorial da Secretaria de Bem Estar Social de São Paulo
SEDU	Secretaria de Estadual de Desenvolvimento Urbano

SEHDU	Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Osasco
SERFHA	Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SMH	Secretaria Municipal de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUDEC	Subprograma de Desenvolvimento Comunitário
SUFRAMA	Sistema Viário de Manaus
TCU	Tribunal de Contas da União
TS	Trabalho Social
TTS	Trabalho Técnico Social
UAS	Urbanização de Assentamentos Subnormais
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UNB	Universidade de Brasília
USP	Universidade de São Paulo
VHP	Vila de Habitação Provisória
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>20</b>
<b>1</b>	<b>POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL: ORIGENS HISTÓRICAS E TENDÊNCIAS RECENTES.....</b>	<b>25</b>
1.1	<b>O urbano em debate.....</b>	<b>26</b>
1.2	<b>Expansão urbana e a produção social da moradia da classe trabalhadora.....</b>	<b>33</b>
1.3	<b>Política Habitacional Pós-BNH: da Criação do SNHIS ao PMCMV.....</b>	<b>40</b>
1.3.1	<u>O desenvolvimento do PMCMV: contexto, sujeitos e dinâmica institucional.....</u>	<b>51</b>
<b>2</b>	<b>TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO SERVIÇO SOCIAL NO CAMPO DA HABITAÇÃO: AVANÇOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS E IDEO- POLÍTICOS.....</b>	<b>74</b>
2.1	<b>O controle social da classe trabalhadora a partir da moradia (conteúdo educador e moralizador da prática profissional.....</b>	<b>82</b>
2.2	<b>A aproximação do debate do Serviço Social com o campo popular das lutas sociais.....</b>	<b>92</b>
2.2.1	<u>Lutas populares e a produção intelectual do Serviço Social.....</u>	<b>92</b>
2.2.2	<u>Inserção nos movimentos populares.....</u>	<b>99</b>
2.2.3	<u>Novas bases de legitimidade para o Serviço Social.....</u>	<b>105</b>
2.2.4	<u>A luta pela reforma urbana e o debate sobre a gestão democrática das cidades.....</u>	<b>121</b>
2.5	<b>Importância do arcabouço teórico-metodológico e ideopolítico para o Serviço Social.....</b>	<b>136</b>

<b>3</b>	<b>O TRABALHO SOCIAL NO PMCMV E AS REQUISIÇÕES SOCIOINSTITUCIONAIS AO SERVIÇO SOCIAL: UM CENÁRIO DE CONTRADIÇÃO.....</b>	<b>140</b>
3.1	<b>O trabalho social como componente obrigatório da Política Nacional de Habitação.....</b>	<b>140</b>
3.2	<b>A reconfiguração do Trabalho Social (TS) frente à centralidade do PMCMV na agenda brasileira.....</b>	<b>147</b>
3.2.1	<u>A produção segregada e em larga escala da moradia social.....</u>	<b>147</b>
3.2.2	<u>Aprofundando as estratégias de normatização e controle do trabalho social para integração social da população ao PMCMV.....</u>	<b>185</b>
3.2.3	<u>A focalização dos critérios de seleção e hierarquização de demanda social por moradia.....</u>	<b>209</b>
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>218</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>227</b>

## INTRODUÇÃO

A dissertação entregue a banca examinadora concretiza um acúmulo teórico-metodológico sobre diferentes temas entrelaçados: urbano, política habitacional, Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), Serviço Social, habitação e direito à cidade.

A escolha do objeto “*HABITAÇÃO E SERVIÇO SOCIAL: das origens históricas ao trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)*” surgiu da necessidade de entender os limites vivenciados no trabalho como assistentes social na habitação, para além da condição individual ou do local institucional. Minha inserção profissional como assistente social na Subsecretaria de Habitação, em Duque de Caxias entre 2013 e 2014 e, depois da pesquisa, como técnica social, desenvolvendo o trabalho social com famílias de condomínios do PMCMV, em São Gonçalo, em empresa terceirizada, no início do ano de 2016, possibilitou a aproximação empírica necessária e “em ato” a muitas das questões aqui levantadas e analisadas pela dissertação.

As inquietações profissionais e acadêmicas convergiram para a necessidade de argumentar, com fundamentação teórica-metodológica, que o trabalho do assistente social não se reduz ao trabalho social enquanto componente obrigatório da política de habitação e que o trabalho social na habitação também não se reduz ao trabalho social no PMCMV.

Assim, munida de inquietações profissionais e de um projeto de investigação sobre o tema, partimos para a pesquisa e a sistematização da dissertação. As observações levantadas ao projeto de dissertação, pela banca de qualificação, também foram valiosas nesse percurso e redefiniram alguns caminhos trilhados.

A dissertação investiga as requisições socioinstitucionais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) ao trabalho do assistente social, a partir do componente “trabalho social”, requisito obrigatório da política habitacional no país, desde 2003. Para tanto, a dissertação lança seu olhar metodológico para a trajetória histórica de atuação do Serviço Social no campo da Política Pública de Habitação, especificamente da habitação popular, e para o acúmulo teórico-

metodológico e ideo-político da profissão, a partir da chamada intenção de ruptura do Serviço Social com sua tradição sócio histórica conservadora, que também influencia e orienta a reflexão e a intervenção dos profissionais do Serviço Social no campo da habitação.

O objetivo desse recorte metodológico é o de colocar em perspectiva histórica o trabalho do Assistente social no âmbito da questão habitacional, não encerrando-o à temporalidade do PMCMV, e, concomitantemente, analisar o movimento contraditório de continuidade e descontinuidade das requisições socioinstitucionais do trabalho do Assistente Social junto à questão habitacional da classe trabalhadora, quando considerado o PMCMV.

O PMCMV é compreendido pelo processo de investigação da dissertação como um momento do tempo presente, particularmente rico para a análise do conjunto dos elementos acima destacados. Contudo, parte-se da compreensão que a atuação do Serviço social no campo da habitação não se reduz ao “trabalho social” enquanto componente obrigatório da Política de Habitação e, em particular, do PMCMV.

A hipótese de trabalho inicial, que atravessou e orientou todo o processo investigativo e de sistematização final, pode ser assim resumida: as requisições sócioinstitucionais atuais do PMCMV ao trabalho do assistente social expressam o movimento contraditório de reatualização das funções de controle social das famílias trabalhadoras urbanas, no contexto social da moradia e da reprodução social da força de trabalho, não obstante a crítica teórico-prática e ideopolítica da profissão, desenvolvida em sua trajetória histórica, acerca de tal dimensão de controle social. Tal movimento contraditório é especialmente determinado por três processos:

- 1) O aprofundamento do padrão histórico de produção segregada e em larga escala da moradia social;
- 2) O desenvolvimento de estratégias de normatização, controle e burocratização do trabalho social para a garantia da função de integração social da população às regras e normas do PMCMV;
- 3) A focalização dos critérios de seleção e hierarquização de demanda social por moradia.

Através do desenvolvimento da pesquisa documental buscamos compreender o movimento de rupturas e continuidades, construído no interior

da categoria profissional, que possibilitou elaborar estratégias de enfrentamento teórico-metodológico, ideo-político e técnico-operativo com capacidade de efetuar a crítica às requisições sócio institucionais ao trabalho do assistente social no campo da questão da moradia e da política de habitação, a partir de conteúdos e formas de controle social e integração social.

Dessa forma, verificamos a necessidade de conhecer esta trajetória histórica do trabalho social nas ações de habitação de interesse social a fim de colocar em diálogo tal acúmulo histórico da profissão com as mudanças na concepção sobre o “trabalho social”, no tempo presente. Sendo assim, revisitamos os artigos da Revista Serviço Social e Sociedade, bem como a produção intelectual de assistentes sociais que participaram de ações pioneiras do chamado “desenvolvimento de comunidade” e desenvolveram o trabalho social em programas de habitação. O objetivo foi o de entender este movimento construído no interior da categoria profissional, de recusa às formas conservadoras de trabalho social com famílias residentes em diferentes territórios urbanos considerados precários e populares, como favelas, loteamentos e bairros periféricos, conjuntos habitacionais, entre outros, a partir da chamada intenção de ruptura do Serviço Social, que passou também a disputar a orientação do trabalho social nesta área. A partir desse lócus da análise foi possível compreender a articulação entre as novas e antigas determinações sociohistóricas do urbano, do trabalho, do Estado, das políticas sociais, das classes sociais e as mutações no campo das requisições socioinstitucionais para o trabalho social na habitação e no PMCMV. Particularmente foi possível compreender como tal dinâmica histórica produz e reproduz conteúdos de controle da classe trabalhadora e integração social demandados ao trabalho social e, conseqüentemente, ao assistente social neste campo da política social e urbana.

Assim, a estrutura da dissertação foi organizada em três capítulos. O primeiro inicia a partir da reflexão sobre o campo do urbano, a partir de levantamento bibliográfico sobre alguns temas centrais, a saber: desenvolvimento urbano brasileiro, contradições urbanas e acesso à terra, direito à cidade, política habitacional, lutas sociais pela reforma urbana, Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), processo de acumulação

capitalista e a participação do capital imobiliário-financeiro na reprodução ampliada do capital, o contexto de crise econômica mundial de 2007/2008 e a participação da cadeia produtiva do setor imobiliário nas políticas brasileiras de desenvolvimento como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o PMCMV recomposição de atores sociais no circuito imobiliário.

O segundo capítulo, fruto de pesquisa bibliográfica, pretendeu realizar um panorama de como os temas: participação popular, mobilização comunitária, educação popular, serviço social, habitação e questão urbana são apresentados no trabalho social nas ações em habitação de interesse social. Desta forma, foram levantados artigos que tratam deste tema, apresentando a atuação do Serviço Social no campo habitacional, a partir dos trabalhos com urbanização em favelas, comunidades e periferias, em São Paulo, Brasília, Belém, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Minas Gerais, por meio do que fora produzido pelos assistentes sociais que estiveram presentes nestes espaços socioocupacionais.<sup>1</sup> Além disso, observou-se que a ação dos movimentos sociais de luta por melhores serviços urbanos e de luta por moradia influenciou o processo de organização da categoria profissional e também os assistentes sociais tiveram grande relevância nos processos de organização popular dessas comunidades e bairros populares, constituindo um movimento dialético de ação e reciprocidade.

O terceiro capítulo buscou entender o caminho percorrido pelo trabalho social na Política Nacional de Habitação, como componente obrigatório, inserindo-o no contexto contemporâneo. Procurou-se identificar e analisar algumas mudanças da concepção do trabalho social nos projetos de habitação de interesse social, a partir da década de 1990, apresentando um conteúdo mínimo exigido para o trabalho social. Da mesma forma, o capítulo procura explicitar e problematizar a centralidade do trabalho social no desenvolvimento de ações voltadas à população de baixa renda no acesso à moradia e urbanização, não obstante os crescentes limites ao trabalho social.

Desta forma, neste capítulo retornamos a hipótese de trabalho, colocando em perspectiva os três elementos de sustentação da hipótese,

---

<sup>1</sup> Estas experiências de trabalho constituem fruto de pesquisas e fontes bibliográficas levantadas pelo projeto de Mestrado.

apresentando como a segregação socioespacial e os elementos de normatização deste trabalho social, a partir do excesso de prescrições sobre a sua intervenção e focalização do programa, operam como determinações da realidade social no sentido do aprofundamento das clássicas funções de controle social, por parte do trabalho social, sobre as condições de reprodução social das famílias trabalhadoras pobres urbanas, e de subordinação das concepções e práticas de participação popular aos procedimentos de integração subordinada e apaziguamento de conflitos sociais e urbanos.

Ainda sobre o campo das determinações contemporâneas do trabalho social, o capítulo busca também analisar alguns elementos do processo de precarização do trabalho do assistente social na habitação, advindos da tendência a generalização da terceirização do trabalho social pelos poderes públicos municipais. Assim, a esse respeito a dissertação conclui que a permanecer a prática da terceirização do trabalho social como elemento estruturante desse componente obrigatório da política de habitação, as inflexões sobre o trabalho do assistente social serão inúmeras, particularmente sobre a precarização das condições e relações de trabalho. Da mesma forma, aumentarão as condições materiais e subjetivas de alienação do sujeito trabalhador, posto que a prática da terceirização estabelece a fragmentação entre os que planejam e os que executam, entre os que fazem e os que fiscalizam o trabalho, fracionando o trabalhador coletivo em diferentes “átomos” de trabalho, aparentemente desconexos e, por isso mesmo, menos conscientes de sua condição de criadores do trabalho social. Para reverter tal processo, é necessário que os trabalhadores assistentes sociais se organizem, a partir das condições específicas do trabalho social na habitação, junto, portanto, com outros trabalhadores sociais, e também a partir das questões específicas do Serviço Social como profissão.

## **1. POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL: ORIGENS HISTÓRICAS E TENDÊNCIAS RECENTES**

Este primeiro capítulo pretende analisar as determinações e tendências históricas e espaciais do desenvolvimento urbano no Brasil e como a política de habitação se constitui em elemento importante da produção social do espaço urbano.

Dessa maneira, partimos do entendimento de que a cidade é palco de projetos sociais em embates e local onde a vida cotidiana se desenvolve. Para isso, problematizamos a moradia como objeto de consumo na sociedade capitalista e buscaremos compreender o processo de expansão urbana brasileira, nossa formação sociohistórica e a luta pelo direito à terra urbanizada no país. Além disso, traçaremos um panorama sobre a produção habitacional no período de ditadura militar até o período de redemocratização para compreendermos o tempo presente, a partir do PMCMV enquanto principal programa habitacional de interesse social na contemporaneidade. Sendo assim, buscaremos entender o PMCMV como uma política pública que ao mesmo tempo produz moradia de interesse social e atende interesses do mercado imobiliário. Nesse sentido, apresentaremos os atores sociais que regulam este programa para captarmos sua centralidade política, social e econômica.

Para a fundamentação teórica do capítulo foram selecionados alguns conceitos centrais, não exclusivos, como espoliação urbana, segregação socioespacial, periferação, direito à cidade, questão da moradia, política de habitação, produção social do espaço. Consideramos que tal quadro conceitual é essencial para compreender a questão urbana, o acesso da classe trabalhadora à moradia, e as formas de enfrentamento do Estado e das classes sociais da questão da moradia no Brasil.

## 1.1 O Urbano em debate

Segundo Rolnik (1979), a luta contra a espoliação urbana<sup>2</sup> tem como base de organização o local de moradia e tem como principal interlocutor o Estado. Tendo em vista o atual estágio de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, cabe ao Estado financiar e gerir uma série de serviços urbanos – desde os transportes aos equipamentos de infraestrutura, educação e saúde – que devem ser oferecidos de forma subsidiada à população. Sendo assim, a moradia é um direito que deve ser garantido de forma ampliada, não significando apenas produção de moradias de forma desvinculada dos serviços urbanos que constituem a cidade. (ROLNIK, 1979; 2011)

Devemos levar em consideração as contradições existentes na ordem capitalista que promovem as marcas da segregação urbana na produção de moradias, assim como confirma Kowarick (1979):

Não sem menor importância no ‘problema’ da habitação urbana está à questão da terra, cuja adequação atrela-se à existência de uma infraestrutura de serviços. Portanto, os investimentos públicos também sob este ângulo aparecem como fator determinante no preço final das moradias, constituindo-se num elemento poderoso que irá condicionar onde e de que forma as diversas classes sociais poderão se localizar no âmbito das metrópoles brasileiras, características nitidamente segregadoras (KOWARICK, 1979, p. 57).

Para Ribeiro (1995), nos últimos anos, fica clara a intensidade das mudanças no tecido social e nas formas de apropriação do espaço no urbano brasileiro, principalmente nas grandes cidades. Para a autora, ao mesmo

---

<sup>2</sup> A espoliação urbana, conforme conceituação de Kowarick (1979) está na origem e no desenvolvimento exponencial dessa forma de produção social da moradia das famílias pobres urbanas. Segundo Kowarick. “O chamado “problema” habitacional deve ser equacionado tendo em vista dois processos interligados. O primeiro refere-se às condições de exploração do trabalho, propriamente ditas, ou mais precisamente às condições de pauperização absoluta ou relativa a que estão sujeitos os diversos segmentos da classe trabalhadora, segundo o autor. O segundo processo, que decorre ao anterior e que só pode ser plenamente entendido quando analisado em razão dos movimentos contraditórios da acumulação do capital, pode ser nomeado de espoliação urbana: é o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho.” (KOWARICK, 1979, p. 59).

tempo em que ocorrem processos de modernização, de reestruturação urbana, existe um agravamento da crise social, conformando-se um cenário de incertezas no que diz respeito, principalmente, a perda de projetos consistentes de mobilidade social para a juventude e de expansão da pauta de valores individualistas e consumistas. Esses processos em curso são desarticulados de projetos abrangentes de desenvolvimento social e do tratamento coeso de materialidade urbana (RIBEIRO, 1995, p. 86-87)

Em outra obra a autora, Ana Clara Torres Ribeiro afirma que o urbano é uma dinâmica de processos sociais em curso, dessa forma, podemos influir sobre esta dinâmica.

se a cidade é obra e não somente produto ou mercadoria, como afirma Henri Lefebvre, torna-se indispensável rever diretrizes atuais da política urbana que, ao estimularem o consumo, espetacularizam a cultura, a cidade e os seus usos" (RIBEIRO, 2004, p. 4).

Ainda Ribeiro (1995) afirma que urbanidade na cidade significa integração social, no que se refere às condições de vida urbana, "já que o acesso a equipamentos e serviços constitui parte intrínseca da sobrevivência e da luta diária por oportunidades e recursos." (RIBEIRO, 1995, p. 97) Portanto, os processos de informalidade habitacional, das relações de trabalho e despolitização da questão urbana, deve-se somar, os efeitos da periferização da pobreza.

Nesse sentido, podemos observar que o urbano está repleto de significados para além da política urbana e que constroem a perspectiva pelo direito à urbanidade como reafirmam Ribeiro (1995) e Rolnik (2011). Para Lefebvre (2001, p. 94), a cidade adquire a forma urbana mentalmente quando reúne a "simultaneidade dos acontecimentos, das percepções, dos elementos do conjunto do "real" e socialmente a medida em que o encontro e reunião são privilegiados nos arredores, na "vizinhança" (bens, produtos, atos e atividades, riquezas)." Sendo assim, a sociedade urbana é o lugar socialmente privilegiado, das atividades produtivas e consumidoras, ou seja, o lugar da obra e do produto sob tal registro, a cidade e o fenômeno urbano são obra humana e produto das relações sociais.

Para Lefebvre (2001) o direito à cidade, vai muito além do direito à urbanidade levantado por Ribeiro (1995)<sup>3</sup>. Ele define que as necessidades sociais na sociedade urbana têm fundamento antropológico. Compreende a necessidade de segurança e de abertura, a necessidade de certeza e necessidade de aventura, a da organização do trabalho e a do jogo, as necessidades de previsibilidade e do imprevisto, de unidade e de diferença, de isolamento e de encontro, de trocas e de investimentos, de independência (e mesmo de solidão) e de comunicação, de imediatividade e de perspectiva a longo prazo. (LEFEBVRE, 2001, p. 105)

Lefebvre (2001, p. 105) abre os horizontes da cidade e entende que o ser humano tem também a necessidade de “acumular energias e a necessidade de ver, de ouvir, de tocar, de degustar, e a necessidade de reunir essas percepções num 'mundo'”. Essas necessidades estão para além do desenho e planejamento urbano elaborado pelos urbanistas. Para o autor, a necessidade é de obra criadora, não apenas de produtos e bens materiais de consumo, necessidades de informação, simbolismo, de imaginários e de atividades lúdicas.

Para Carlos (2007) a cidade é o espaço onde se desenrola e ganha sentido a vida cotidiana, por isso o espaço é importante à medida que ele é apropriado pelo sujeito.

Assim, o espaço surge enquanto nível determinante que esclarece o vivido, na medida em que a sociedade o produz, e nesta condição apropria-se dele e domina-o. Na apropriação se colocam as possibilidades da invenção que faz parte da vida e que institui o uso que explora o possível ligando a produção da cidade a uma prática criadora. Isto porque o homem habita seus espaços como atividade de apropriação (mesmo comprando um valor de troca, como uma casa, por exemplo, em que a importância para seu habitante recai sobre o uso que se faz dela para realização da vida e a partir dela para a apropriação dos lugares da cidade), o que significa que esta se refere a um lugar determinado no espaço, a uma localização e distância construída pelo indivíduo e a partir da qual que se relaciona com outros lugares da cidade, atribuindo-lhes qualidades específicas (CARLOS, 2007, p. 12).

---

<sup>3</sup> A noção de urbanidade envolve a viabilidade por melhores condições de vida urbana aos moradores na cidade. Ana Clara Torres Ribeiro (1996, p. 97) refere às condições de vida urbana o acesso aos serviços urbanos, benefícios do processo de urbanização.

A contradição da habitação na sociedade capitalista refere-se à questão que o valor de uso da moradia está subordinado ao seu valor de troca. O direito formal à moradia só pode ser compreendido com a mercantilização da moradia e da terra no processo de espoliação urbana.

Importa destacar que a contradição acima exposta está diretamente relacionada à produção capitalista da moradia, enquanto fenômeno histórico. Nesse sentido, seguindo as análises de Ribeiro (1997), a emergência e o desenvolvimento da produção capitalista da moradia exigiram um longo processo de expropriação dos trabalhadores, a separação entre propriedade fundiária e capital para surgimento de um mercado de terras e de atividades econômicas capitalistas (capital imobiliário, da construção e promoção imobiliária), responsáveis pela produção, circulação e consumo da mercadoria moradia.

Segundo Ribeiro:

Para que exista a produção capitalista da moradia é necessário que ocorra a transformação do conteúdo de propriedade imobiliária. Isto é, a separação entre produção e consumo, ou seja, a transformação da moradia em mercadoria. Enquanto, com efeito, as necessidades de moradia forem predominantemente supridas pela autoprodução, nenhum capital terá condições para ser valorizado na sua produção. Isto ocorre com o próprio desenvolvimento do modo de produção capitalista, que separa os produtores das condições de produção através, sobretudo, da migração campo/cidade e da pauperização dos trabalhadores independentes instalados na cidade – artesões pequenos comerciantes etc. Em suma, o processo de proletarianização implica não só na separação entre produtor e os meios de produção, mas também na separação entre produtor e propriedade da moradia. Ocorre, então, a transformação do conteúdo econômico da propriedade da moradia: de um valor de uso possuído pelos produtores como herança de outras fases, a moradia passa a ser uma mercadoria (RIBEIRO, 1997, p. 151).

Ainda segundo a trilha do pensamento do autor,

Esta modificação não permite ainda que moradia transforme-se em capital, isto é, mercadoria produzida sob relações de produção capitalista. A razão está, de um lado, no fato de que

o capital não controla ainda uma condição fundamental: o acesso à terra. A produção ocorrerá sob a dominação da propriedade fundiária, surgindo a figura do rentista, que em cada formação social assumirá conotações diferentes. Em termos econômicos, diríamos que neste momento o lucro está submetido à renda fundiária ou imobiliária. Por outro lado, a demanda solvável é extremamente reduzida, pois o nascente capitalismo fundamenta-se na existência de um grande exército industrial de reserva e nas sucessões de crises econômicas. O resultado é que não só os salários tendem a ser bastante reduzidos como incertos, tornando a produção capitalista em certa medida uma aventura (a quem vender? tendo que cobrar baixos aluguéis, qual o tempo para obter o retorno completo do capital investido acrescido de mais-valia?).

A modificação do conteúdo de moradia de mercadoria para mercadoria-capital exigirá que se opere uma separação entre propriedade fundiária e capital, surgindo um mercado de terras, e que apareça um capital funcionando em condições adequadas ao financiamento de seu “consumo”, seja pelo aluguel seja pela difusão de propriedade. Esta passagem se realiza segundo as características específicas que marcam o desenvolvimento do capitalismo em cada formação social (RIBEIRO, 1997, p. 152).

Voltando ao diálogo com Carlos (2007) acerca do fenômeno urbano, é necessário pensar o urbano enquanto reprodução da vida em todas as suas dimensões,

enquanto articulação indissociável dos planos local/mundial - o que incluiria, necessariamente, as possibilidades de transformação da realidade (a dimensão virtual). Já a cidade permitiria pensar o plano do lugar revelando o vivido e a vida cotidiana através dos espaços-tempo da realização da vida (CARLOS, 2007, p. 12).

Para a referida autora, o habitante na cidade entendido como usuário de serviços e, esta condição de usuário (de bens de consumo coletivo) reduz o conteúdo da “cidadania” a ser conquistada, e do “direito à cidade” ao cidadão consumidor. Ou seja, esse direito encontra-se na esfera do consumo de serviços e da cidade.

a reprodução do espaço metropolitano, nesta direção, sinalizaria a realização de uma cidadania “formal” e não “real”, isto porque o homem, habitante da metrópole, entendido ora consumidor, ora produtor, mão de obra ou ainda usuário, nunca assumiria a condição de sujeito da reprodução do espaço urbano. Nesta construção, o discurso assume um papel central

na definição do consumo de bens como condição de cidadania (CARLOS, 2007, p. 15).

Milton Santos (2002) afirma que, a partir de 1970, apresentam-se algumas tendências no processo de urbanização brasileira e assegura que “o processo de urbanização alcança novo patamar”. Primeiro, tivemos uma *urbanização aglomerada*, com o aumento do número da população respectiva dos núcleos acima de 20 mil habitantes e, em seguida, uma *urbanização concentrada*, com a multiplicação de cidades de tamanho intermédio. Para ele, alcançaremos depois “o *estágio da metropolização*, com o aumento considerável do número de cidades milionárias<sup>4</sup> e de *grandes cidades médias* (em torno de meio milhão de habitantes)” (SANTOS, 2002, p. 77, grifos meus). Contudo, esse processo de expansão urbana, conhecido como “fenômeno da macrourbanização e metropolização” ganhou, nas últimas duas décadas a concentração da população e da pobreza (ibid., p. 87).

Considera-se que a formação sóciohistórica brasileira é um dos determinantes no processo de apropriação da terra e conformação do espaço urbano. Segundo Baldez (1988, p. 157), “até o ano de 1850, pela inexistência jurídico-formal de uma classe trabalhadora” a escravatura foi o principal meio de produção do país, com a comercialização de escravos. “A economia dispensava o latifúndio, somente depois de 1850, como consequência da lei nº 601, o acesso à terra foi de vez fechado aos trabalhadores”, como expõe Baldez, a partir da própria lei 601 de 18 de setembro de 1850:

Dispõe sobre as terras devolutas do Império, e acerca das que são possuídas por título da seismaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de estrangeiros, autorizado o governo a promover a colonização estrangeira na forma que declara. (BALDEZ, 1988. p. 154)

---

4 Para Milton Santos (2002, p. 83) “As cidades milionárias, que eram duas em 1960 (São Paulo e Rio de Janeiro) são cinco em 1970, dez em 1980 e doze em 1991. (...) Essa é a nova realidade da macrourbanização ou da metropolização.”

Ou seja, até 1850 não se tinha um interesse maior no fechamento da terra, embora a classe dominante tenha adotado algumas medidas reclusivas em 1822. Com o fechamento da terra, a partir da Lei de Terras (1850), diante da perspectiva de uma nova formação social capitalista, entre os pressupostos estavam o trabalho assalariado. Foi assim que “iniciou o processo de formação da propriedade latifundiária, sem a qual não se garantia o monopólio da terra, agora fundamental para a dominação de classe”. (BALDEZ, 1988).

Dessa maneira, grande parte dos trabalhadores ficaram excluídos do acesso a terra, condição esta que moveu a necessidade de organização dos trabalhadores como em Canudos e no Contestado. Dessa forma, como aponta Baldez (1988, p. 156-157) a luta pela conquista da terra será baseada em duas vertentes: 1) a luta na conquista pelo campo, na luta pela reforma agrária, e 2) a luta pela conquista da cidade, luta pela reforma urbana.

A definição da renda da terra levará em conta fatores como localização, fertilidade de terra, capacidade de aplicação maior em capital que influenciará no preço e determinará a renda fundiária. Esses elementos do conceito de renda da terra incidem na política urbana, considerando que os benefícios da urbanização no capitalismo são distribuídos e apropriados de forma desigual no espaço geográfico. Deve-se levar em consideração que a propriedade privada é elemento conformador da divisão sócio-territorial do trabalho no processo de uso do solo, o que interfere no mercado de terra urbanizada para construção de moradias e a valorização de capitais com a construção de objetos imobiliários.

Dessa maneira, Harvey (1980, p. 195) confirma que as melhorias no solo urbano serão valorizadas de acordo com seu melhor uso, por isso a sua utilização promoverá valor à determinada construção/benfeitoria/edificação, o que, por consequência, determinará a sua ocupação. Singer ressalta a contribuição que as vantagens locacionais serão importantes para a demanda por habitação, principalmente no que se refere ao maior acesso aos serviços urbanos, como transporte, serviços de água e esgoto, escolas, comércios, telefone e pelo prestígio social da vizinhança (SINGER, 1978, p. 27).

## 1.2. Expansão urbana e a produção social da moradia da classe trabalhadora

Como vimos, a autoconstrução das habitações empreendidas pelos trabalhadores em geral no início do século XX se pautou pela lógica da necessidade, ocasionando um afastamento dos centros urbanos das cidades. Esse distanciamento espacial não significa apenas a distância física, mas também social.

Verifica-se que a condição da localização periférica não se traduz apenas em distância física no que diz respeito ao acesso dos moradores aos equipamentos sociais, trabalho, transporte, serviços urbanos, etc. Traduz, também, uma distância social que reflete um estigma revelado pela ausência de investimentos públicos nas localidades mais afastadas. Como mostra Durham (1986), a chamada “periferia” é o lugar onde se concentra a população pobre, um espaço que lhe é próprio e onde se constitui a expressão mais clara de seu modo de vida.

A ideia de periferia é socialmente construída de acordo com o distanciamento social dos problemas vividos pelos moradores das cidades urbanizadas a partir de características desiguais, sendo a periferia o lugar da expressão territorial dessa desigualdade, como a ausência de serviços urbanos, o tempo excessivo de deslocamento pra o trabalho, a falta de médico no posto de saúde mais próximo, as escolas distantes do local de moradia, a falta de creche, poucas opções de cultura, os espaços de lazer escassos, problemas estes, associados à localização espacial das moradias que fazem parte de um processo de segregação socioespacial historicamente produzido.

Devemos levar em consideração as contradições existentes na ordem capitalista que promovem as marcas da segregação urbana na produção de moradias, assim como confirma Kowarick (1979):

Não sem menor importância no ‘problema’ da habitação urbana está a questão da terra, cuja adequação atrela-se à existência de uma infraestrutura de serviços. Portanto, os investimentos públicos também sob este ângulo aparecem como fator determinante no preço final das moradias, constituindo-se num elemento poderoso que irá condicionar onde e de que forma as diversas classes sociais poderão se localizar no âmbito as

metrópoles brasileiras, características nitidamente segregadoras (KOWARICK, 1979, p. 57).

Nesse sentido, grande parte da população brasileira mais pauperizada reside nas terras relegadas pelo mercado especulativo. Sendo assim, muitas famílias se deslocam para regiões mais periféricas, desprovidas de serviços urbanos devido à pressão exercida pelo capital imobiliário nas regiões mais centrais consolidadas. O aumento do padrão de vida nessas áreas mais próximas dos centros urbanos acaba também por exercer uma pressão sobre os deslocamentos intraurbanos para as periferias. Além disso, o processo de gentrificação acaba por reforçar a segregação socioespacial nessas áreas mais centrais, seletivizando a ocupação urbana nessas regiões.

O significado social da moradia para o trabalhador está associado às demais políticas de desenvolvimento urbano, atividades sociais desenvolvidas pelos trabalhadores, além da necessidade de provimento de equipamentos sociais, assim como viabilidade do acesso ao trabalho, questões essenciais para a vida cotidiana dos trabalhadores. Portanto, a questão da localização será elemento chave para qualquer tipo de Política de Habitação de Interesse Social.

Lefebvre (1986) nos auxilia a compreender o papel da centralidade da cidade e a importância da localização da moradia para o desenvolvimento pleno da vida:

O centro é mais do que funcionalidade econômica e política. Ele é um referencial social, é da vida cotidiana. Justamente por isso pode gerar o processo de valorização e desvalorização espacial. Por ter o atributo da centralidade, da concentração de atividades, pode, num primeiro momento, ser alvo de uma valorização espacial, pela acessibilidade que oferece a tudo que é necessário ao desenvolvimento pleno da vida (os meios de locomoção e circulação, os equipamentos de saúde, de ensino, religiosos, lazer, comércio e serviços no geral, além da moradia e, quando possível, o trabalho) (LEFEBVRE, 1986, p.112).

Por isso, Lefebvre (1986) afirma que o atributo da centralidade e seus benefícios na cidade, em oposição à segregação, constituirão como elementos

fundamentais para pensar o significado da moradia na vida cotidiana dos trabalhadores, uma vez que a cidade adquire sentido social a partir da apropriação social do espaço.

Engels (1873) nos elucida que na Inglaterra, no período da Revolução Industrial, no final do século XIX, a burguesia “resolveu” o problema da habitação mudando de lugar os trabalhadores que se encontravam em situação de miserabilidade e viviam em péssimas condições de habitabilidade nos bairros ingleses. Período este marcado pela expansão urbana e superpovoamento das cidades inglesas.

A burguesia residia nos centros urbanos e tinha receio de epidemias, dessa maneira, resolveu “a questão da habitação” dos operários ingleses afastando-os dos centros urbanos, bem como salienta Engels,

se permitir que esses locais continuem a ser habitados, o comitê arcará com uma grande responsabilidade e a vizinhança com o perigo de epidemias cuja gravidade não discutiremos mais aprofundamente”. (ENGELS, 1873, p. 42).

Tal lógica burguesa de intervenção sobre o problema da habitação também verifica-se no Brasil. Contudo, temos particularidades de acordo com a nossa formação sociohistórica como bem lembra Florestan (1975) e Oliveira (2003). Estes autores afirmam que os traços da dominação colonial no Brasil também influenciaram no processo de dependência do país e neste caso, o processo de construção do espaço urbano.

Com o desenvolvimento urbano do capitalismo, no Brasil, ocorreu a expansão periférica das principais cidades, concentradoras da produção da riqueza nacional, devido ao acesso limitado a terra urbanizada para a classe trabalhadora despossuída das condições de acesso à propriedade fundiária. As periferias urbanas brasileiras, assim como, áreas urbanas não valorizadas pelo capital imobiliário ou consideradas ilegais ou impróprias para edificação, como as encostas de morros, beiras de rios e áreas alagadas, lugares de onde nasceram as favelas e mocambos, foram ocupadas, majoritariamente, por trabalhadores que necessitavam utilizar o solo urbano para fins de moradia. Foi o período marcado pela produção de moradias, do tipo autoempreendimento da

casa própria, conhecido como autoconstrução, experiência sem participação do Estado, ou melhor, pela política da omissão do Estado.

A intervenção Estatal na provisão de moradias para tratar da questão habitacional brasileiro se deu com maior intensidade no período populista, a partir de 1940, com a criação de conjuntos habitacionais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS). Esse período é considerado o início de uma preocupação do Estado com a questão habitacional, ainda que incipiente frente às necessidades da população brasileira (BONDUKI, 2004).

Surgiram novos temas, condizentes com o projeto nacional-desenvolvimentista da era Vargas: primeiro, a habitação vista como condição básica de reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país; segundo, a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, portanto, decisiva na criação do “homem novo” e do trabalhador-patrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política (BONDUKI, 2004, p. 73).

Segundo Bonduki (2004), até a década de 1920, a ocupação das áreas ao redor das principais cidades do país, com moradia popular, não era ainda uma alternativa viável para o conjunto dos trabalhadores devido: 1) ao predomínio da produção rentista produzindo quantidade significativa de moradia de aluguel destinada à população de baixa renda, além da falta de créditos e financiamento que viabilizasse a produção para venda aos trabalhadores; 2) à inexistência de transporte coletivo ligando essas áreas ao centro; 3) ao controle do Estado sobre o processo de construção; 4) as longas jornadas de trabalho e ausência entre os trabalhadores de tradição desse tipo de empreendimento (BONDUKI, 2004, p. 283).

Na década de 1930, já havia um cinturão vasto e descontínuo de loteamentos, estendendo-se para além dos mais afastados bairros. Esses lotes não eram disponibilizados para venda dos trabalhadores, mas sim como alternativa de investimentos, já que seus compradores eram investidores esperando a valorização imobiliária. Entre 1914 e 1930, ocorreu a expansão das cidades, notadamente na região sudeste, sem o incremento populacional. A densidade caiu e continuou baixa devido à expansão horizontal que se

promovia, os loteamentos excediam a demanda representada pelos residentes suburbanos em potencial (BONDUKI, 2004).

Para o autor, a omissão do poder público em relação à expansão dos loteamentos clandestinos periféricos, nesta época, principalmente na cidade de São Paulo, fazia parte de uma estratégia (não planejada, mas desenvolvida na prática) para facilitar a construção da casa própria pelo morador. Neste momento, mesmo o Estado, com seu caráter interventor e autoritário, não foi capaz de criar instrumentos jurídicos e administrativos para controlar o uso e ocupação do solo urbano.

Paralelamente à expansão urbana para áreas periféricas das cidades, em inúmeras cidades brasileiras ocorreu o adensamento das áreas centrais e posteriormente das áreas suburbanas através da estratégia da ocupação informal e/ou ilegal de terras urbanas, mediante a autoconstrução da moradia, sem condições de infraestrutura urbana. Esse foi o início da constituição das favelas e mocambos no Brasil.

A expansão urbana periférica concretizava dois objetivos das elites, segundo Bonduki (2004): desadensar e segregar. Assim, o poder público podia concentrar os investimentos nas áreas de ocupação das classes médias e altas e viabilizar uma alternativa de baixíssimo custo para os trabalhadores conseguirem a casa própria, sem onerar o Estado ou o setor privado. Assim, é importante analisar a dinâmica da produção social do espaço urbano a partir da dinâmica das relações sociais capitalistas, segundo Bonduki (2004, p. 281).

Na década de 1940, com a Fundação Casa Popular as ações de habitação popular e de saneamento urbano representaram somente 10% das moradias construídas por todas essas instituições no período populista. Neste período, “a FCP e outros institutos não chegaram a produzir 200 mil residências” (SILVA, 1992, p. 13). A fundação teve pouca expressão em face aos empreendimentos construídos, dos institutos e caixas de pensões. (ibid.).

Algumas alternativas para o enfrentamento do problema da moradia foram elaboradas pelo Estado e pelas classes sociais. Entre elas, durante os anos de 1960 e 1970, Silva (1992, p. 12) destaca:

- a) a forma contratual do aluguel. Nesta modalidade são conhecidas amplamente as condições como: pagamento antecipado de três meses de aluguel ao proprietário, apresentação de fiador, etc.;
- b) através da produção imobiliária do mercado formal pelas empresas da construção civil, com possibilidade de financiamento pelo SBSE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.
- c) os chamados programas de interesse social desenvolvidos pelo BNH (Banco Nacional de Habitação), através de promotores e sistemas financeiros e órgãos complementares. Nessa modalidade estão incluídas as COHABs, Cooperativas de Habitação, Institutos, Mercado de Hipotecas, Empresas, Sindicatos e outros como o PRO-MORAR – Programa de Erradicação de Habitações Subnormais.
- d) o chamado mercado informal, paralelo ou clandestino, mais conhecido como a autoconstrução de moradias, sem licença das prefeituras e o mutirão;
- e) ocupações coletivas e organizadas de áreas públicas definidas ou privadas definidas por grupo organizado urbano.

O BNH (Banco Nacional de Habitação) surgiu como política nacional de habitação, frente a um quadro institucional anterior insipiente no campo da moradia. Para Silva (1992) o modelo empresarial e o tratamento de mercado que se deu à habitação, através do BNH “longe de favorecer, acabou por acentuar a exclusão de amplas camadas da população de menor poder aquisitivo”. (SILVA, 1992, p. 14)

A pedra angular desta política habitacional, a partir do sistema financeiro foi criada por um modelo que unificou um grupo fortíssimo, “representado pelos construtores, bancos, financeiras, associações de poupança e crédito imobiliário, que dificilmente embarcariam numa política que lhes contrariasse os interesses”. (SILVA, 1992, p. 14).

Tabela 1 - Número de Financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH/BNH entre 1964 a julho de 1986.

<b>Mercado Popular</b>	PROGRAMAS TRADICIONAIS (COHABS)	1.235.409,00	27,70%
	PROGRAMAS ALTERNATIVOS <sup>1</sup>	264.397,00	5,90%

	<b>TOTAL</b>	<b>1.499.806,00</b>	<b>33,60%</b>
<b>Mercado Econômico</b>	COOPERATIVAS	488.659,00	10,90%
	OUTROS PROGRAMAS <sup>2</sup>	2.999.471,00	6,70%
	<b>TOTAL</b>	<b>788.130,00</b>	<b>17,60%</b>
<b>Mercado Médio</b>	SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo)	1.898.975,00	42,50%
	OUTROS PROGRAMAS <sup>3</sup>	280.418,00	6,30%
	<b>TOTAL</b>	<b>2.179.393,00</b>	<b>48,80%</b>
	<b>TOTAL SFH</b>	<b>4.467.329,00</b>	<b>100,00%</b>
1. Promorar; João-de-Barro; Ficam; Profilurb 2. Instituto, Hipoteca, Emp.P/Pron, Prosin 3. Recon; Prodepo			

Fonte: Royer, Luciana de Oliveira. Dissertação de Mestrado (FAU/USP), 1993.

Legenda: Base de Dados: Sachs, Celine. São Paulo: Políticas públicas e habitação popular. Edusp: São Paulo, 1999.

Fonte de dados primários: BNH/Departamento de Planificação e Coordenação (DPLAC)

Conforme mostra a tabela 01, o SFH concedeu maiores financiamentos para o mercado de habitação para atender a população da classe média, totalizando 48,80% do total dos recursos para habitação no período entre 1964 a 1986, em detrimento de 33,60% para ações em habitação popular para população de baixa renda, em sua maioria por meio das COHABS. As ações de urbanização com os programas Promorar; João-de-Barro; Ficam; Profilurb são considerados programas alternativos, mas não foram carros chaves da política de habitação de interesse social implementada neste período. A população poderia acessar estes recursos por meio de caderneta de poupança voluntária e empréstimos habitacionais.

Silva no seu livro “Política Social e Cooperativas Habitacionais” faz uma avaliação da atuação do BNH no que tange a oferta de moradias populares neste período ditatorial brasileiro e problematiza que o “problema da moradia” foi enfrentado pela política da casa própria. O autor considera que o proprietário da casa foi aliado da ordem social vigente. Deve-se destacar que foi uma estratégia do regime militar para estimular o mercado da construção civil com o objetivo de atenuar crises localizadas.

Bollaffi (1979) chama de “problema” e de “falso problema” da habitação – o regime militar assumiu compromisso com a redução da inflação, mas sua sobrevivência política dependia da capacidade de atingir tal objetivo sem provocar uma depressão profunda e prolongada. Dependia também de

apresentar propostas capazes de obterem o apoio das massas populares, compensando-as pelas pressões da política de contenção salarial. Daí a importância da casa própria. (ALVES, 1992, p. 15).

Para Alves (1992, p. 85) neste momento, a partir de 1975, a preocupação do BNH era explorar novas alternativas de produção de moradia para além das Companhias de Habitação (COHABs), pelo reconhecimento de produção de moradias em massa em um modelo homogêneo e também para a população de classe média, distante dos seus objetivos iniciais.

Ocorre que o banco ganhou, muito cedo, seus reais contornos como uma grande instituição financeira, caracterizada pela captação de recursos, sua gerencia e aplicação e, por outro lado, pelas medidas no sentido de assegurar o retorno dos investimentos sob condições interessantes para os agentes financeiros, bem como a sobrevivência do próprio SFH. (ALVES, 1992, p. 82)

As cooperativas habitacionais foram iniciadas com apoio do Estado, a partir deste período de abertura política do regime militar, mas como mostra a tabela 01, representou somente 10% das ações em habitação de interesse social do Sistema Financeiro de Habitação.

### **1.3. Política Habitacional Pós-BNH: da Criação do SNHIS ao PMCMV**

Quando recorremos a história da política habitacional, verificamos que a produção de habitação para a população de baixa renda já apontava inúmeras contradições no que se refere à reprodução de um modelo habitacional baseado na segregação socioespacial. A produção habitacional no período ditatorial brasileiro (1964-1985) marcou a construção de cidades fragmentadas e desiguais no que se refere ao atendimento das necessidades habitacionais. Carro chefe desta política, o Banco Nacional de Habitação (BNH) provia moradia popular sem a devida preocupação com a integração urbana dos moradores da cidade aos demais serviços urbanos de forma padronizada

e sem considerar os aspectos regionais, culturais e sociais da população local.

Conforme aponta BONDUKI (2009):

Dentre os erros praticados se destaca a opção por grandes conjuntos na periferia das cidades, o que gerou verdadeiros bairros dormitórios; a desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana e o absoluto desprezo pela qualidade do projeto, gerando soluções uniformizadas, padronizadas e sem nenhuma preocupação com a qualidade da moradia, com a inserção urbana e com o respeito ao meio físico.” (BONDUKI, 2009, p. 5).

Depois da falência deste modelo de produção de habitação e da crise econômica na década de 80, que causou o endividamento dos mutuários do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o período de redemocratização trouxe a experiência da abertura política para que os movimentos sociais urbanos, principalmente movimentos de moradia e dos sem teto, colocassem em pauta suas bandeiras populares. Inicia-se uma discussão sobre o futuro e a democratização das cidades e, a partir desse campo político de debate e ação, surge o movimento nacional de luta pela reforma urbana.

Segundo Ribeiro e Cardoso (2003) o marco original da entrada da reforma urbana na agenda política do debate nacional é a realização do Seminário “Habitação e Reforma Urbana”, em 1964. De acordo com os autores:

Os problemas urbanos entram na questão distributiva da sociedade brasileira como parte integrante do programa de “reforma de base”, consideradas como instrumentos fundamentais para o desenvolvimento econômico nacional. Na formulação de teóricos “desenvolvimentistas”, as reformas agrária e urbana teriam impactos na melhoria das condições de vida da população brasileira e, ao mesmo tempo, permitiram, o alargamento do mercado interno. Esta discussão ficou, porém, adormecida na sociedade brasileira durante o longo período que durou o regime autoritário, que não apenas abandonou o tema as reformas como impulsionou a consolidação do modelo concentrador de renda, riqueza e poder que já orientava a nossa industrialização baseada na associação com os capitais internacionais e na pauta do consumo das camadas médias urbanas. (RIBEIRO & CARDOSO, 2003, p. 11).

No contexto da redemocratização dos anos 80,

(...) emergiu a proposta de reforma urbana, que retoma as ideias reformistas dos anos 60 mencionados anteriormente. Elaborado a partir de um amplo espectro de forças, articuladas em torno de um corpo de intelectuais reformistas, o projeto de reforma urbana fundou-se no diagnóstico dos problemas urbanos como resultado da relação de força estabelecida na cidade brasileira em torno da apropriação privada dos benefícios em termos das rendas geradas pela intervenção pública. Esta concepção contrapunha-se ao diagnóstico demográfico hegemônico durante o período autoritário, segundo o qual a carência de serviços urbanos, o crescimento das favelas e dos loteamentos periféricos, a elevação do preço da terra etc. seriam o resultado de um excessivo crescimento da população da cidade. O principal objetivo da reforma urbana seria a instituição de um novo padrão de política pública, fundado nas seguintes orientações:

- a) a instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço do exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental;
- b) fortalecimento da regulação pública do uso do solo, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, etc.) que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;
- c) inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana. (RIBEIRO & CARDOSO, 2003, p. 13-14).

Anos mais tarde, em 2000, foi elaborado o projeto moradia<sup>5</sup> que pretendia solucionar o *déficit* habitacional brasileiro, a partir da produção de

---

5 Este projeto consolidava propostas do movimento pela reforma urbana. Envolvendo em sua elaboração diversos setores como governo, setor privado, ONG's, Universidades, movimentos sociais, etc. Por iniciativa do Instituto Cidadania, criado em 1990, composto por sindicalistas, intelectuais e lideranças da sociedade civil do Partido dos Trabalhadores (PT) apresentou uma proposta para ser incorporada no plano de governo do primeiro mandato do Lula, com o objetivo de equacionar o problema habitacional no país. A proposta fazia parte de um conjunto de iniciativas do instituto, coordenado por Luiz Inácio Lula da Silva, tendo em vista que se buscava a construção de projetos de desenvolvimento que associassem o enfrentamento da questão social ao crescimento econômico e à geração de empregos. Buscava-se transformar a política habitacional, dando-lhe centralidade na política nacional, com metas de produção de moradia digna para a população brasileira. Tal projeto abrange também processos de gestão e controle social para o enfrentamento da questão habitacional, incluindo a questão financeira e urbano-fundiária, e desenvolve soluções

moradias populares. Foram construídos esforços e condições para a formulação de uma política nacional de habitação com objetivos bem definidos quanto a viabilização para a população de baixa renda do acesso a terra urbanizada e à moradia digna e sustentável; a implementação de programas e projetos para facilitar esse acesso através de subsídios; e a articulação e apoio às instituições e órgãos que tratam da política habitacional (BRASIL, 2005)

Azevedo (2001) aponta que houve uma mudança de paradigma na nova política habitacional elaborada pelo Ministério das Cidades (2004), durante o Governo de Olívio Dutra. Houve a inclusão do mercado privado para ampliar a oferta de habitação e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) torna-se o marco regulatório para a Política Nacional de Habitação de Interesse Social.

Ainda em 2004, atendendo a reivindicação dos movimentos sociais é criado o Programa Crédito Solidário, voltado ao atendimento de necessidades habitacionais da população de baixa renda organizadas em cooperativas e/ou associações, “visando à produção e aquisição de novas habitações ou a conclusão e reforma de moradias existentes, mediante concessão de financiamento diretamente ao beneficiário.” (CARDOSO, 2013, p. 30).

Nesse sentido, Azevedo (2001) aponta que o governo federal buscará: a) segurança jurídica e ampliar recursos financeiros para o mercado privado de moradias para a classe média, esperando diminuir a disputa da classe média por investimentos federais e b) ampliação de recursos e dar prioridade de investimentos que estão sob gestão federal e nacional para as faixas de rendas mais baixas (92% do *déficit* habitacional está situado abaixo de cinco salários mínimos), com o objetivo de conter o crescimento das favelas e das ocupações urbanas legais. (AZEVEDO, 2011).

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)<sup>6</sup>, proposto pelo Projeto Moradia e consolidado em lei federal de 2005, integra

---

que exigem o envolvimento dos setores público e privado (BONDUKI, 2009, p. 9).

6 Lei Nº 11.124, DE 16 DE JUNHO DE 2005 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. De acordo com artigo 5º, integram o SNHIS o Ministério das Cidades; o Conselho Gestor do FNHIS; a Caixa Econômica Federal (agente operador do FNHIS); o Conselho das Cidades; os Conselhos Estaduais e Municipais que tratam de questões urbanas e habitacionais; órgãos e instituições da administração pública das três esferas; instituições regionais ou metropolitanas que

órgãos e entidades responsáveis pela coordenação, operacionalização, gerência e administração da política habitacional brasileira voltada para as camadas populares da classe trabalhadora, articulados aos três entes federativos. A responsabilidade do Ministério das Cidades seria a de coordenar a política habitacional e garantir o seu financiamento, através do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), de acordo com as orientações do Plano Nacional de Habitação (PlanHab)<sup>7</sup>.

O SNHIS ainda prevê a elaboração de planos nacionais, estaduais e municipais de Habitação de Interesse Social, que devem orientar os gastos dos fundos nacionais, estaduais e municipais, geridos por conselhos. Sendo assim, construiu-se uma plataforma ampla e legal no que diz respeito à administração pública para conduzir de forma participativa, justa e democrática a política habitacional brasileira.

A lógica da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social seria fortalecer os órgãos públicos municipais e estaduais para a implantação de políticas habitacionais. Os Fundos de HIS seriam os mecanismos que permitiriam aos Municípios alavancar recursos próprios e potencializar os recursos federais ou estaduais que lhes fossem repassados. Ao mesmo tempo os Conselhos Gestores dos Fundos locais promoveriam uma maior participação da sociedade civil em relação à definição sobre a alocação e ao uso dos recursos aportados para HIS. O fortalecimento da esfera estatal local indicava a necessidade da construção de uma nova cultura política e de novos mecanismos institucionais para as ações de política urbana e habitacional. (CARDOSO, 2013, p. 32).

O Plano Nacional de Habitação, que foi elaborado por diversos setores da sociedade civil, depois de passar por mais de 60 atividades de discussão, perdia sua centralidade para o PMCMV, criado pela Casa Civil e pelo Ministério da Fazenda, que somente dialogaram com setores da construção

---

desempenham funções ligadas à habitação; fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais que realizem atividades na habitação, todos na condição de agentes promotores do SNHIS; e agentes financiadores autorizados pelo Conselho Monetário Nacional para atuar no Sistema Financeiro de Habitação - SFH (Lei 11.124/2005).

<sup>7</sup> Em seu artigo 14, a lei do SNHIS previa a elaboração do “Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, em conformidade com as diretrizes de desenvolvimento urbano e em articulação com os planos estaduais, regionais e municipais de habitação”.

civil, sem qualquer forma de participação popular. O Conselho das Cidades não foi consultado e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que deveria concentrar os recursos da política habitacional, ficou fora da execução do PMCMV, exceto na modalidade “entidades”, que representa 1,5% do subsídio público. Como bem lembra Fix, o PMCMV não pretendeu resolver problemas fundiários e aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade, servindo principalmente para difundir o ideário da casa própria para os brasileiros em tempos de crise econômica e instabilidade social, deixando claro seu caráter político de salvar o mercado imobiliário tendo em vista que no mesmo ano as ações do setor tiveram alta (FIX, 2011, p. 170).

Segundo Bonduki (2009, p. 12), “a crise econômica e a disposição do governo em dinamizar a construção civil atropelaram a construção do PlanHab, pactuado como uma estratégia de longo prazo.” Por outro lado, tais elementos aceleraram a decisão governamental sobre as propostas lançadas pelo PlanHab no que se refere ao tamanho do investimento financeiro para a produção habitacional.

E acrescenta:

O programa não adota o conjunto das estratégias que o PlanHab julgou indispensável para equacionar o problema habitacional, sobretudo nos eixos que não se relacionavam com os aspectos financeiros; em consequência, aborda-o de maneira incompleta, incorrendo em grandes riscos, ainda mais porque precisa gerar obras rapidamente sem que se tenha preparado para isso. (BONDUKI, 2009, p. 13).

A crítica levantada por Bonduki refere-se também a questão da localização, pois as habitações construídas pelo PMCMV reproduzem um padrão de moradias segregadas. O autor levanta que as estratégias do PlanHab poderiam ser incorporadas ao Minha Casa Minha Vida, como o “subsídio localização”, considerado um valor adicional a ser concedido aos empreendimentos de áreas mais centrais e consolidadas.

A centralidade do PMCMV em relação à construção democrática do SNHIS foi possível a partir da maior concentração de recursos para produção habitacional, em contrapartida, as outras iniciativas indicadas pelo SNHIS passaram a receber menor financiamento, como apontamos anteriormente.

Além disso, a maior alocação de recursos de subsídio direto do governo para as construtoras consiste na prioridade deste programa, sendo apresentado como vetor de desenvolvimento nacional, assim como outras ações do PAC. Entre estas ações, outras assumem este sentido de alavancar o desenvolvimento do país, tais como o PAC Infraestrutura Social e Urbana, onde estão inseridas ações como o PMCMV, Urbanização de Assentamentos Precários, Financiamento Habitacional – SBPE, Mobilidade Urbana, Prevenção de Áreas de Risco, Saneamento, Recursos Hídricos, Equipamentos Sociais, Pavimentação, Cidades Históricas, Luz para Todos, Infraestrutura Turística, Equipamentos de Esporte de Alto Rendimento, Educação, Saúde, SUFRAMA (Sistema Viário de Manaus). Mais dois vetores do PAC serão responsáveis pelo sentido do “crescimento” econômico e do desenvolvimento almejados: O PAC Infraestrutura Logística, desenvolvendo os projetos de construção e reformas de rodovias, ferrovias, portos, hidrovias, aeroportos, defesa, comunicações, ciência e tecnologia e, por último, o PAC Infraestrutura Energética dotando de investimentos o setor de geração de energia elétrica, por meio da construção e expansão de hidrelétricas e termoeletricas, transmissão de energia elétrica, o ramo de Petróleo e Gás Natural, Combustíveis renováveis e Revitalização da Indústria Naval. Projetos estes que impulsionaram outras ações em prol do desenvolvimento urbano do país, ligados a um claro projeto de desenvolvimento nacional. (BRASIL, 2016)

Para Rolnik (2015) a centralização dos recursos para financiamento define um papel central por parte do governo federal sobre as políticas habitacionais, o que resulta no controle de importante capital político-eleitoral. Dessa forma, o PAC e o PMCMV são criados como programas anticíclicos para alavancagem da economia brasileira - notadamente através do financiamento público à cadeia produtiva imobiliária e demais cadeiras produtivas vinculadas aos insumos da construção civil e demais setores da economia articulados e interdependentes - e para fortalecer a candidatura da ministra Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, lançada como “mãe do Minha Casa Minha Vida”, à sucessão de Lula que não podia mais se reeleger, naquele momento.

Como mostra Bonduki (2008, p.103), é preciso citar que a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que o

governo anunciou no início de 2007, expressa um grande programa de investimento em diferentes áreas (energia, rodovias, portos, saneamento e habitação) que altera parcialmente a rígida política de contenção de despesas que vigorou desde o início do governo Lula.

Embora boa parte deste programa esteja voltada para obras de infraestrutura para a produção, os setores de habitação e saneamento foram privilegiados, dirigindo-se as aplicações para a urbanização de assentamentos precários, ação que está necessariamente sob a responsabilidade do poder público. (BONDUKI, 2008, p. 103).

Contudo, não obstante as contradições que fundamentam o PAC é necessário analisá-lo em sua dupla dinâmica: enquanto uma das estratégias para o crescimento econômico a partir do desenvolvimento da infraestrutura do país, e também enquanto programa de desenvolvimento para enfrentamento do processo de crise internacional capitalista, aberto a partir de 2008. Assim, quando do seu lançamento, o PAC se inseriu em uma agenda de incremento do desenvolvimento nacional, que contou, naquela ocasião, com patamares favoráveis da economia brasileira<sup>8</sup>. Como uma das estratégias para crescimento econômico, o PAC teve um papel importante para alavancar a economia:

Considerando o cenário nacional positivo, e visando reforçá-lo, o Governo Lula lançou em 2007 um plano destinado promover o crescimento econômico – o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), com um ambicioso programa de investimentos em infraestrutura. No âmbito do PAC, as empresas estatais desempenham importante papel, principalmente a Petrobrás e a Eletrobrás. Nesse momento, o Banco Central dá início a uma progressiva redução da taxa básica de juros (ainda extremamente cautelosa, mas

---

<sup>8</sup> O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi anunciado em janeiro de 2007, com uma previsão de investimento de R\$ 503 bilhões, entre os anos de 2007 e 2010, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. No final do ano de 2008, foi anunciado o aumento do montante de recursos destinado ao PAC que passou a ser de R\$ 656,5 bilhões (BRASIL, 2007). Já no ano de 2015, foi executado 251 bilhões do PAC. (BRASIL, 2015). (SALVADOR & RODRIGUES, 2011, p. 129). Segundo os referidos autores, os objetivos foram diminuir os gargalos econômicos, viabilizando a produtividade das empresas, além de estimular a iniciativa privada e reduzir as desigualdades regionais. Para Salvador e Rodrigues (2011, p. 130), o PAC, além de prever obras de infraestrutura, “também propõe medidas de caráter econômico que visam manter a estabilidade econômica e o cumprimento dos acordos internacionais assinados ainda na década anterior”.

relativamente permanente), o que vai viabilizar um melhor desempenho da economia e um maior crescimento do PIB. (CARDOSO & ARAÚJO, 2013, p. 32).

Contudo, a partir da chamada “crise das hipotecas subprime”, conforme analisa Harvey (2011), uma feição propriamente imobiliária e financeira ocupava o centro da crise capitalista nos Estados Unidos e no mundo capitalista. De acordo com Harvey,

No epicentro estava a montanha de títulos de hipoteca ‘tóxicos’ detidos pelos bancos ou comercializados por investidores incautos em todo o mundo. Todo mundo tinha agido como se os preços dos imóveis pudessem subir para sempre. (HARVEY, 2011, p.10).

A raiz imobiliária e financeira desse contexto de crise capitalista, contudo, como adverte Harvey, tornou tal processo distinto historicamente de outros momentos de crise cíclica do capital.

Crises associadas a problemas nos mercados imobiliários tendem a ser mais duradouras do que as crises curtas e agudas que, às vezes, abalam os mercados de ações e os bancos diretamente. Isso porque, como veremos, os investimentos no espaço construído são em geral baseados em créditos de alto risco e de retorno demorado: quando o excesso de investimento é enfim revelado (como aconteceu recentemente em Dubai), o caos financeiro que leva muitos anos a ser produzido leva muitos anos para se desfazer. (HARVEY, 2011, p.14).

Foi nesse contexto nacional e internacional que um duplo movimento pode ser flagrado: o PAC passou a operar também como programa de enfrentamento da referida crise; e o PMCMV surge, em 2009, não como política habitacional, mas como programa econômico anticíclico do governo federal, fortalecendo, ainda mais o que Rolnik designa como complexo imobiliário-financeiro (2015).

Assim, em abril de 2009, o governo brasileiro, sob o impacto da crise financeira de 2008, lança o pacote habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com a meta de produzir cerca de 1 milhão de

moradias populares, inicialmente voltado para atender às famílias com faixa de renda de 0 a 6 salários mínimos, mais recentemente ampliado para o público da classe média de 6 a 10 salários mínimos, como uma forma de impulsionar o programa e fomentar ainda mais o mercado da construção civil.

Fix (2011) contextualiza o que isso representou, em termos de rearranjo institucional, para dar conta deste novo momento político e econômico:

A situação de crise foi, justamente, a alegação utilizada para o lançamento do pacote Minha Casa Minha Vida no momento em que um plano nacional para a habitação – encomendado pelo próprio governo em 2007 – estava praticamente pronto: o Planhab. Vale lembrar que o governo chegou a propor outra resposta ao problema da crise das empresas do setor, antes do MCMV. A Medida Provisória 443, de 2008, autorizou o governo, em especial a Caixa Econômica Federal, por meio da criação de uma subsidiária (Caixa Participações), a comprar ações de empresas da construção civil – construtoras e incorporadoras. O setor imobiliário se opôs fortemente à medida e a CBIC acusou o governo de tentar estatizar o setor. Assim, o setor advogava apoio do governo como condição necessária para produção de habitação de baixo custo e, simultaneamente, liberdade para a construção das casas nos seus termos, de modo semelhante ao de seus colegas norte-americanos. (FIX, 2011, p. 139).

Estas medidas governamentais demonstraram uma contradição evidente: de um lado a composição social e política do arranjo institucional promovido pelo novo governo Lula, petista, apoiado por movimentos sociais urbanos, gestores públicos, sociedade civil e intelectuais que defendiam a democratização do acesso a terra no país com instrumentos de legislação urbanísticos bem definidos nos documentos institucionais, como o Estatuto das Cidades (2001), e através das políticas do Ministério das Cidades (2004); de outro as novas alianças econômicas e político-partidárias realizadas com vistas à deixar o mercado ditar as regras de construção habitacional e desenvolvimento urbano do país, por meio do investimento direto para as construtoras. Vale ressaltar que parte da militância política que construiu as bases do governo petista convergiu com esta proposta e outra se manteve

disputando um projeto mais “democrático-popular” de forma institucional, de maneira a incidir na correlação de forças.<sup>9</sup>

As forças presentes nesse campo contraditório tenderam para a hegemonia dos interesses do capital, no interior da gestão petista do Estado brasileiro. Esta opção política promoveu uma liberdade maior para o setor imobiliário deliberar sobre a política urbana e habitacional do país. Veremos no terceiro capítulo os efeitos territoriais de tal processo hegemônico para às populações urbanas das cidades.

Não casualmente o PMCMV foi elaborado sob liderança da Casa Civil e do Ministério da Fazenda, em diálogo direto com representantes da construção, e sem participação popular, como salienta Fix (2011), apresentando um posicionamento do governo em relação à política habitacional do país, nos próximos anos e o direcionamento político dado às ações governamentais.

Entre seminários, oficinas e reuniões técnicas realizaram-se mais de 60 atividades participativas, que reuniram governos estaduais e municipais, movimentos populares e profissionais, para a elaboração do Planhab. O MCMV, entretanto, foi elaborado sob liderança da Casa Civil e do Ministério da Fazenda, em diálogo direto com representantes da construção, e sem participação popular. A estrutura operacional do Ministério das Cidades, que articula as políticas de habitação, saneamento, transportes e desenvolvimento urbano, não foi mobilizada na concepção do pacote. O Conselho das Cidades, órgão deliberativo do Ministério, não foi consultado. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que deveria concentrar todos os recursos da política habitacional de modo a uniformizar os critérios de acesso, ficou também fora do MCMV, exceto na modalidade — Entidades, restrita a 1,5% do subsídio público. Diferentemente, o pacote direciona os recursos para um fundo público secundário e sem conselho, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), mais maleável e desregulado, utilizado para a faixa de 0 a 3 salários mínimos. (FIX, 2010, p. 140).

---

<sup>9</sup> Gramsci entende que a hegemonia é a síntese da esfera econômica e da consciência crítica e incide sobre a organização política da sociedade, o modo de pensar e as construções ideológicas. Nesse sentido, a luta pela hegemonia nas sociedades de capitalismo avançado não se trava só no nível das instâncias econômicas e políticas, mas também na esfera da cultura. A hegemonia é, então, a capacidade de unificar através da ideologia e de conservar unido um bloco social que não é homogêneo e marcado por profundas contradições de classe. A hegemonia é, assim, concebida como direção e domínio, ou seja, como conquista através da persuasão e do consenso, mas também como força para reprimir as classes adversárias e é capaz de determinar os traços específicos de um processo histórico. (GRUPPI, 1985).

### 1.3.1 O desenvolvimento do PMCMV: contexto, sujeitos e dinâmica institucional

Para que se analise a crescente centralidade política e financeira do PMCMV, segundo Cardoso (2011), é necessário compreender o forte papel econômico que o programa possui para o mercado imobiliário e sua cadeia produtiva.

A respeito do PMCMV, este foi fortemente inspirado na experiência chilena que, na ocasião, foi avaliada pelo empresariado da construção civil como o modelo mais adequado para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel protagonista para o setor empresarial. Considerando o desenho adotado para o programa, fortemente ancorado na participação do setor privado, o PMCMV entrou em choque com os princípios do SNHIS: pautado no papel estratégico do setor público, ignorou em larga medida premissas e debates acumulados em torno do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social – PlanHab, então amplamente discutido desde 2007”. (CARDOSO, 2011, p. 4).

Rolnik (2015, p. 131) na mesma linha de pensamento, retrata que o modelo adotado inspirou-se em políticas habitacionais que já vinham sendo implementadas em outros países da América Latina, como México e Chile, desde os anos 1980. Foram experiências que reproduziam o modelo de inclusão pelo consumo, “em que a moradia para a população de baixa renda deve ser ao mesmo tempo uma mercadoria a ser acessada por meio de relações de mercado e uma oportunidade de negócio para empresas privadas”.

No seu início, o PMCMV previa a construção de 1 milhão de moradias. A meta proposta foi cumprida com um valor contratado de R\$ 55 bilhões. Deste montante, R\$ 18 bilhões (483 mil unidades habitacionais) foram destinados às famílias com renda de até R\$ 1.800,00. Em maio de 2011, quando foi criada a fase II do PMCMV, a previsão inicial foi batida e extrapolada com a contratação de 2,6 milhões de moradias e um aporte total de R\$ 170 bilhões (valor contratado). Cerca de 45% das unidades contratadas nessa fase do Programa

(R\$ 60 bilhões) foram destinadas a famílias com renda de até R\$ 1.800,00<sup>10</sup>. (IPEA-MICidades, 2014, p. 20)

Neste mesmo período, em 2011, ocorreram algumas mudanças de regras no programa: (i) elevação da meta para a Faixa 1, destinando 60% das unidades produzidas na Faixa 1; (ii) a possibilidade de produção e exploração de unidade comercial nos empreendimentos habitacionais multifamiliares; (iii) a previsão de recursos para o trabalho técnico social pós-ocupação; (iv) a regularização de áreas antes do processo final de desapropriação; e (v) a previsão de que os contratos poderiam ser firmados sem a outorga do cônjuge (o que beneficia a mulher). (IPEA-MICidades, 2014, p. 20)

De 2009 até junho de 2014, o PMCMV contratou a produção de 3,6 milhões de unidades habitacionais, com investimentos de R\$ 225 bilhões, sendo que 46% das famílias beneficiadas tinham renda mensal inferior a R\$ 1.800,00. Segundo dados divulgados pelo IPEA, em pesquisa realizada com recursos do MICidades (2014, p. 20), em 2013, os investimentos do PMCMV sustentaram cerca de 1,3 milhão de postos de trabalho diretos e indiretos na cadeia da construção, incluindo os empregos nas construtoras, prestadores de serviços, comércio e indústria de materiais de construção. Isso representou 2,6% da força de trabalho formal da economia brasileira no período. No mesmo ano, o PIB gerado pelas atividades sustentadas pelo PMCMV atingiu R\$ 29,8 bilhões. Essa renda equivale a 0,6% do PIB brasileiro daquele ano. Nesse sentido, observamos que este programa habitacional teve grande repercussão para alavancar a economia do país, principalmente o setor privado da construção civil, tendo em vista que o governo brasileiro pretendia diminuir o impacto da crise econômica internacional que afetava as atividades econômicas brasileiras.

Whitaker (2012, p. 51), discutindo a responsabilidade dos vários atores envolvidos no PMVMC (bancos privados, construtoras e incorporadores, Caixa Econômica Federal (CEF), municípios, estados e o próprio governo federal) na qualidade das habitações produzidas, apontou que “há de se observar certo descompasso entre a quantidade de normas e a baixa qualidade

---

<sup>10</sup> Este ano o valor da faixa de renda I aumentou, para famílias que ganham até R\$ 1.800,00 reais por mês. Anteriormente, era até R\$ 1.600,00 reais.

arquitetônica e urbanística da produção que ocorre pelo país”. Portanto, existiria uma falta de aplicabilidade das legislações e recomendações apresentadas pelo órgão fiscalizador, a CEF, na produção da moradia social no Brasil.

Nesse sentido, se faz necessário entender o mercado da habitação e como se organiza o mercado do trabalho social, assim como a atuação dos órgãos fiscalizadores para apreender a dinâmica entre os diversos atores que constroem o espaço urbano e como se estrutura a política habitacional.

Azevedo (2001) aponta a interdependência da questão da moradia com as outras esferas recorrentes e complementares, salientando que nem sempre o simples incremento dos programas habitacionais, apenas, não se apresenta como a solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais da população mais pobre. É necessário, portanto, a integração e a viabilidade de outras políticas urbanas, como as de transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água. Além disso, o maior investimento em outras políticas como saneamento, incremento no nível do emprego, aumento do salário mínimo, regularização fundiária, entre outras podem ter um impacto maior nas condições habitacionais das famílias de baixa renda do que um simples reforço no setor.

Revela-se, assim, que o direito à moradia e as formas de regulação democrática da política habitacional pressupõe uma concepção de planejamento e desenvolvimento de ações de forma que ofereçam contratendências à fragmentação da vida social e das necessidades sociais. Sob essa perspectiva, a diretriz de intersectorialidade entre as políticas urbanas e entre essas e as demais políticas públicas é prática fundamental, contudo inexistente ou incipiente no campo da Política Habitacional. Com afirma Pereira (2014) acerca do caráter dialético da intersectorialidade das políticas sociais.

Por conseguinte, é pela perspectiva dialética, e não linear, ou meramente agregadora, que a intersectorialidade das políticas sociais deve se pautar, caso queria ser fiel à realidade – que, por natureza, é dialeticamente histórica, contraditória e totalizante – e não pretenda transformar decisões políticas efetivamente conflituosas, em neutras prescrições administrativas.

Uma medida necessária ao manejo dialético da intersetorialidade da política social é descobrir a importância de seus vínculos orgânicos essenciais (estruturais, conceituais e políticos) com outros fenômenos e processos, a partir da constatação da inoperância do saber e da ação fragmentada, e conhecer os fundamentos teóricos e históricos dessa vinculação. (PEREIRA, 2014, p. 24).

Dessa forma, a intersetorialidade das políticas sociais requer uma práxis que supere a fragmentação e compartimentação dos setores e das disciplinas no campo do conhecimento, a partir do entendimento dialético da visão de totalidade do processo social e unidade na ação.

Não obstante as características de ausência de intersetorialidade, alta centralização das normas e recursos do programa em nível federal, repetição do padrão segregador de produção da moradia, falta de articulação entre as ações do MCMV e o campo político e institucional do SNHIS, segundo Rolnik (2015), o PMCMV se tornou central nas ações habitacionais da maioria dos municípios brasileiros e seguiu reproduzindo, em diferentes escalas territoriais, as referidas características, acrescentando um conjunto de novas mediações típicas dos planos locais.

De fato, nas avaliações do PMCMV realizadas pela Rede de Pesquisa Cidade e Moradia<sup>11</sup> no país, foi constatado que todos os municípios pesquisados abandonaram suas políticas para “rodar” o programa a partir do momento em que ele foi lançado. De acordo com entrevistas realizadas com gestores nas cidades, graças ao PMCMV eles não precisavam mais destinar recursos orçamentários para ações na área de habitação nem se preocupar em viabilizar projetos. O papel mais claramente assumido por todos os municípios, portanto, foi de indicar os beneficiários a serem atendidos pela faixa 1, a partir de um cadastro habitacional atualizado, única condição que os municípios devem atender, além de aprovar o projeto, para poder “distribuir” as casas. (ROLNIK, 2015, p. 307).

---

<sup>11</sup> A Rede Cidade e Moradia constituiu-se a partir da chamada pública MCTI/CNPq/MCIDADES n. 11/2012, uma iniciativa promovida pelo governo federal para avaliar os resultados do programa PMCMV. Fazem parte da rede as seguintes instituições: LabCidade-FAU-USP; Instituto Pólis; Peabiru; PUC-SP; IAU-São Carlos; IPPUR-UFRJ; FAU-UFRJ; UFMG; UFRN; UFC; UFPA. Com base num método de análise desenvolvido coletivamente, as instituições mencionadas conduziram pesquisas sobre o padrão de inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV em diversas cidades do país, discutindo regularmente as constatações feitas a partir dos respectivos objetos de estudo. O objeto de estudo do LabCidade, coordenado por mim, foram as regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas. (ROLNIK, 2015, p. 307).

Contudo, como afirma Rolnik (2015), a indicação da demanda habitacional pelos municípios permite a manutenção das velhas práticas políticas eleitoreiras. Dessa forma, logo depois da criação do PMCMV, o Ministério das Cidades formula critérios de seleção de famílias a serem priorizados para regular esse indicação da demanda, a partir de critérios de hierarquização e seletividade do público alvo do programa.

Sendo assim, Rolnik (2015, p. 309) acrescenta que, a partir da massificação e centralização do PMCMV na política habitacional do país, baseada no modelo único de promoção da casa própria, acessada via mercado e crédito hipotecário, “abortou-se a incipiente construção de uma política habitacional diversificada, aderente às especificidades locais e sob controle social, aposta esta dos movimentos sociais e dos militantes da reforma urbana” no início do governo Lula.

A mesma demarca que o programa é representativo de padrões específicos de articulação entre agentes públicos e privados no capitalismo brasileiro.

Se, por um lado, foi desenhado para incentivar empresas privadas a se comprometerem com a produção de habitação para moradores de baixa renda, por outro, permaneceu altamente dependente de recursos públicos, mobilizados para subsidiar a aquisição da propriedade por compradores de baixa e média rendas. Esse arranjo financeiro ambivalente implica a transferência de riscos para instituições públicas, ao mesmo tempo em que mantém os lucros – geralmente aumentados por subsídios indiretos – com agentes privados, reiterando os padrões históricos de apropriação de fundos públicos por atores privados no país. (ROLNIK, 2015, p. 209).

Cardoso (2011, p. 5) afirma que o PMCMV estabelece um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, com o objetivo claro de impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria. Além dos subsídios diretos, “aumenta o volume de crédito para aquisição e produção de moradias, ao mesmo tempo em que reduz os juros, com a criação do Fundo Garantidor da Habitação” que aporta recursos para pagamento das

prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades.

Segundo Maricato (2010):

A Casa Civil concentrou o desempenho da grande política Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Programa Minha Casa Minha Vida, diminuindo o poder do Ministério das Cidades. Perdeu-se a possibilidade da mudança que deveria instituir um novo paradigma sobre o universo urbano na sociedade brasileira. Perdeu-se a possibilidade de uma proposta original (sinônimo de peculiar, singular, diferente, incomum, extraordinária), que dialogasse com a experiência vivida pela grande maioria dos moradores das cidades. (MARICATO, 2010, p. 43).

Não que com a primeira equipe do Ministério das Cidades fosse resolver a questão da política urbana, mas, para Maricato (2010), teria legitimidade pela militância ligada à justiça urbana.

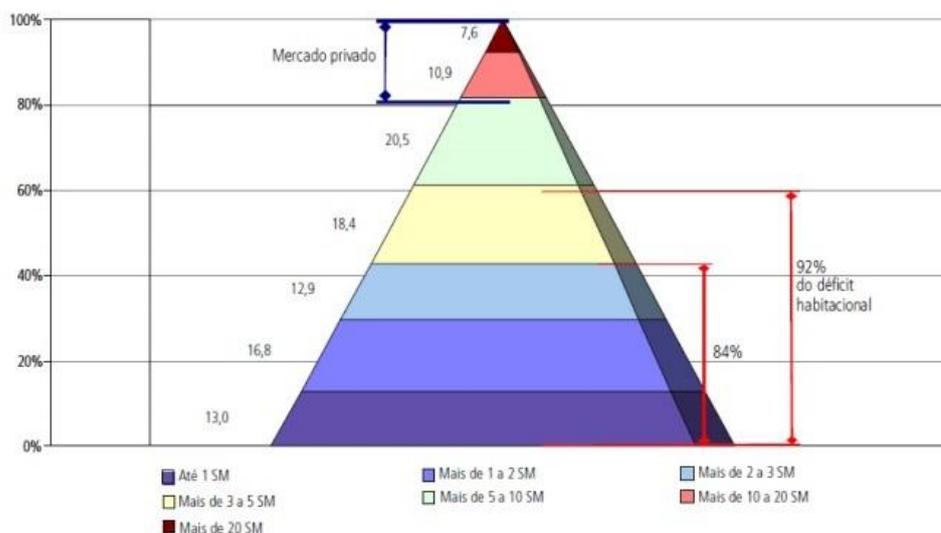
Para Maricato (2010) apud Fix (2011, p. 133), que coordenou a política habitacional de desenvolvimento urbano entre 2003 e 2014, no Ministério, a estrutura do programa é “relativamente simples e óbvia apesar de original: ampliar o mercado privado (restrito ao segmento de luxo) para que este atenda a classe média e concentrar recursos financeiros que estão sob gestão federal”, nas faixas de renda situadas abaixo dos 5 salários mínimos, onde se concentra 92% do *déficit* habitacional e a grande maioria da população brasileira.

Como afirma Fix (2011):

A ampliação do mercado privado, restrito a cerca de 20% dos brasileiros apenas, seria um dos meios de evitar que a produção para baixa renda fosse apropriada pela classe média. Assim, a classe média deixaria de disputar com os mais pobres os recursos da política pública de habitação, particularmente os subsídios, como ocorreu no caso do BNH. (FIX, 2011, p. 133)

A figura 01 abaixo resume este diagnóstico:

Figura 1 – População por faixa de renda (Censo de 2000) e abrangência do mercado residencial privado e déficit de moradias nas faixas de 0 a 5 e 0 a 3 SM



Fonte: Ermínia Maricato, "O ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano", p. 217.

Fonte: Mariana Fix, "Financeirização e Transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil" Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 2011.

Fix (2011, p.133) caracteriza que com esse propósito, a oferta de financiamento habitacional foi reorganizada a partir de 2004 e 2005, "com a liderança do Ministério das Cidades o novo arranjo, combinado a maior entrada de fluxos de capital nacional e estrangeiro e teve efeitos significativos".

Neste período, para estimular o crédito imobiliário, várias medidas foram adotadas para movimentar o circuito imobiliário, tais como:

- 1) A regulamentação da alienação fiduciária: Lei Federal n.º 10.391, de 2004, que permite ao credor manter a posse do imóvel até o devedor quitar a dívida. Essa medida teria como finalidade a segurança jurídica e econômica, em função da histórica de inadimplência no setor;
- 2) A Resolução do Banco Central n.º 3.259 obrigou os bancos a aplicarem porcentagem do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) em empréstimos imobiliários; (...) Com as alterações, as aplicações com recursos do SBPE passaram de menos de R\$ 2 bilhões em 2002 para cerca de R\$ 18 bilhões em 2007.
- 3) Ampliação dos recursos e subsídios para a Habitação

de Interesse Social, o que enfrentava resistências da política macroeconômica, que exigia contenção de gastos públicos por conta da meta de superávit primário. A aprovação, em 2005, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), é outro fato importante. Fruto do Projeto de Lei de Iniciativa Popular, proposto inicialmente pela União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo que levou 13 anos para ser aprovado no Congresso Nacional.

4) O volume de recursos cresceu significativamente, combinando diversas fontes: Orçamento Geral da União, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), o Tesouro Nacional e, principalmente, o FGTS. Os recursos foram acrescidos com o FNHIS em cerca de R\$ 1,3 bilhão por ano.

5) Uma série de outras medidas contribuiu para aumentar os financiamentos pelo FGTS e estabelecer metas em relação à destinação, resultando no aumento de recursos às faixas de renda de até 3 salários mínimos. Esses financiamentos incluem o programa Carta de Crédito Individual, com modalidades que permitem aquisição de imóvel novo, usado e até mesmo materiais de construção. Os dados não permitem distinguir o modo como essa população está sendo atendida, estimar o impacto sobre o *déficit* habitacional e de que forma os gastos repercutirão sobre as cidades. Metade dos financiamentos para famílias de baixa renda foram para a compra de materiais de construção, ou seja para a autoconstrução, segundo estimativa de Raquel Rolnik e Kazuo Nakano (2009)<sup>12</sup>. (FIX, 2011, p. 134-135).

Dessa forma, verificamos que o aporte de recursos aumentou significativamente, proporcionando maior destaque para as ações em habitação na faixa de menor renda, mas também agregando valor ao capital imobiliário. Como mostra Fix (2011), ocorre uma série de mudanças institucionais e aumento correspondente do fluxo de recursos, as quais repercutiram sobre as estratégias das empresas neste setor, tais como:

a) Lançamentos de marcas especializadas no chamado “segmento econômico” e novos tipos de produto (FIT, Mais, Living, Bairro Novo, etc.), associaram-se a empresas regionais (ex: parceria da Cyrela com a Goldstein) e compraram empresas que já trabalhavam com habitação popular (ex: compra da Tenda pela Gafisa).

---

<sup>12</sup> Ver mais detalhes desta análise, no artigo intitulado “Armadilhas do Pacote Habitacional” de Raquel Rolnik e Nazuo Nakano (2009). Disponível em <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>>

- b) Abertura de capital na bolsa de valores (IPOs).  
 c) Expansão do seu alcance geográfico na direção das cidades médias e de outros estados (FIX, 2011, p. 136).

A crise econômica que atingiu o Brasil reorganizou o setor imobiliário e construtivo com vistas a sua expansão, assim como impactou as ações na bolsa de valores, como aponta Fix (2011). A abertura de capital na bolsa foi um meio de captar recursos para a expansão, obtendo, aproximadamente, “um total de R\$ 8 bilhões para as empresas (ofertas primárias) e cerca de R\$ 3 bilhões para acionistas controladores (em ofertas secundárias), nos primeiros anos, entre 2005 e 2008”. (FIX, 2011, p. 136). Ainda sim, a pesquisa da autora apresenta que os fundos de investimento no setor imobiliário não revelam a nacionalidade dos seus participantes, como demonstra a tabela 02 a seguir. Contudo, já nos indica que os investimentos, em sua maioria, são de capital estrangeiro, por meio da identificação dos acionistas.

Tabela 2 – Ofertas públicas em 2009.

INFORMAÇÕES DA OFERTA			VOLUME TOTAL (R\$)	PARTICIPAÇÃO <sup>2</sup>
COMPANHIA	CLASSIFICAÇÃO	INÍCIO DE NEGOCIAÇÃO		ESTRANGEIROS
REDECARD	FOLLOW ON	26/03/2009	2212895370	87%
MRV***	FOLLOW ON	25/06/2009	722137500	70%
VISANET	IPO	29/06/2009	8397208920	57%
BR MALLS PAR	FOLLOW ON	03/07/2009	835857045	79%
LIGHT S/A	FOLLOW ON	15/07/2009	772091520	47%
HYPERMARCAS	FOLLOW ON	16/07/2009	793500000	80%
BRF FOODS	FOLLOW ON	23/07/2009	5290000000	32%
NATURA	FOLLOW ON	03/08/2009	1.505.104.892	59%
TIVIT	IPO	28/09/2009	574566690	85%
MULTIPLAN	FOLLOW ON	28/09/2009	792350000	74%
ROSSI RESID8***	FOLLOW ON	05/10/2009	928.125.000	73%
PDG REALT***	FOLLOW ON	05/10/2009	1.058.400.000	73%
SANTANDER BR <sup>1</sup>	IPO	07/10/2009	13.182.457.728	80%
GOL <sup>1</sup>	FOLLOW ON	13/10/2009	1.026.135.000	49%
BROOKFIELD***	FOLLOW ON	22/10/2009	664.700.000	43%
CCR RODOVIAS	FOLLOW ON	23/10/2009	1.263.735.000	69%
IGUATEMI	FOLLOW ON	26/10/2009	410.400.000	48%
CETIP	IPO	28/10/2009	772.991.934	84%
CYRELA REALT***	FOLLOW ON	29/10/2009	1.182.500.000	72%
MARFRIG	FOLLOW ON	12/11/2009	1.501.760.000	48%
DIRECIONAL***	IPO	19/11/2009	273.999.999	64%
ENERGIAS BR	FOLLOW ON	26/11/2009	441.750.000	58%
ANHANGUERA	FOLLOW ON	10/12/2009	750.375.000	79%
FLEURY <sup>2</sup>	IPO	17/12/2009	548.028.800	N/D

<sup>1</sup> Dados referentes somente à "Oferta Brasileira", até 04/01/2010.

<sup>2</sup> Dados preliminares (empresas que não publicaram o 'Anúncio de Encerramento').

Empresas do setor imobiliário pesquisadas assinaladas com \*\*\*

Fonte: Bovespa, com acréscimo da autora

Fonte: Mariana Fix, “Financeirização e Transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil” Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 2011.

Como as empresas passaram a abrir capital, houve uma competição entre o circuito imobiliário por busca de estoque de terras urbanizadas, o que gerou uma expansão urbana nas cidades mais distantes dos centros urbanos, em direção à periferia, inclusive em áreas rurais. Como exemplo desta ocupação de território relatada, Fix (2011, p. 137-138) salienta que a Camargo Correa Desenvolvimento Imobiliário (CCDI) comprou um terreno com área maior do que o bairro da Mooca para construção de 20 mil unidades do “segmento econômico”, na cidade de Caieiras, na Grande São Paulo, no ano de 2007. Esta ação fez com que dobrasse a expectativa de crescimento populacional na cidade. A autora critica este modelo de desenvolvimento urbano, parecido ao caso mexicano de grandes complexos de habitações, mais conhecidos como “gigantescos empreendimentos” com pouca infraestrutura urbana na cidade.

Importa ressaltar a ampliação da oferta de investimento para o setor econômico da produção habitacional, conforme apontam os estudos de Rolnik (2015) e Fix (2011):

Além de nacionalizar sua atuação, passando a atuar em várias regiões do país, as grandes incorporadoras introduziram uma nova linha, ou marca, voltada para a chamada “baixa classe média”. De acordo com Lúcia Shimbo, entre as catorze empresas que atuavam nesse segmento e que participaram da Bovespa em 2009, apenas duas (MRV e Tenda) iniciaram sua atuação, na década de 1970, com foco exclusivo no setor. Outras três (Inpar, Rodobens e Rossi) lançaram esses produtos no final dos anos 1990. As demais, voltadas historicamente para o segmento residencial de alta renda, criaram marcas específicas, como “Fit” e “Living”, ofertando produtos “acessíveis” ou “populares”, entre 2004 e 2007. (ROLNIK, 2015, p. 292).

O mercado residencial formal parecia, desse modo, seguir uma tendência de ampliação para além da marca dos 30% mais ricos da população. Aos poucos, contudo, a ampliação mostrou também seus limites: em 2007, apenas 2% dos lançamentos imobiliários em São Paulo foram de unidades de valor abaixo de R\$ 60 mil, enquanto 53% estavam na faixa superior a 180

mil. Ainda assim, comparativamente, houve ampliação significativa da parcela que passou a acessar o crédito imobiliário. (FIX, 2011, p. 138).

O PMCMV movimentou a economia, de forma significativa, e, em particular, estimulou o processo de centralização do capital imobiliário, através de aquisições e fusões de empresas, e de simbiose entre capital imobiliário e capital financeiro.

Após o anúncio do pacote Minha Casa Minha Vida – mesmo antes de as obras se iniciarem – o setor da construção liderou a alta na Bolsa, com destaque para as empresas voltadas ao segmento econômico. Boa parte dos primeiros empreendimentos utilizou estoque de terras das empresas, área de grande extensão que, de outro modo, estaria sem destinação. Com o pacote aumentaram também os anúncios de compra de ações de empresas brasileiras do ramo imobiliário por investidores estrangeiros, como o americano Gary Garrabant e o bilionário Sam Zell, fundadores da empresa de investimentos imobiliários Equity International, o espanhol Enrique Bañuelos, conhecido por ter feito fortuna em seu país e depois pelos processos sofridos na justiça por administração desleal e manipulação das ações e por inúmeros investidores anônimos, cotistas dos fundos de investimentos. (FIX, 2011, p. 142).

Whitaker (2012) salienta que é inegável o aquecimento da atividade da construção civil, após a criação do PMCMV, se destacando pelo,

crescimento na participação do PIB brasileiro e criação de milhares de postos de trabalho - faz com que ela seja vista com grande aprovação: como desmerecer um cenário de crescimento econômico que multiplica as construções e aumenta a oferta de emprego, fazendo crescer também as cidades? O problema é que, nesse caso, o crescimento urbano no Brasil, ainda mais quando acelerado, tem por característica intrínseca o aumento dos impactos sociais e ambientais. (WHITAKER, 2012, p. 46).

Sobre o estoque de terras e o papel das construtoras no PMCMV, Aduino Cardoso (2011) problematiza que:

Como o objetivo das empresas é necessariamente o de ampliar seus lucros, e os preços finais estão pré-determinados pelos tetos de financiamentos, os ganhos com a produção habitacional poderão ser realizados a partir de duas possibilidades não excludentes: pela redução do custo de construção ou pela redução do preço da terra, dois tipos de lucratividade de natureza diferenciada. O ganho com a redução do preço pago pela terra é de natureza mercantil e pode ser definido como lucro imobiliário, enquanto os ganhos com a redução do custo de construção são de natureza propriamente produtiva e podem ser definidos como lucro da construção. O lucro imobiliário é maximizado com a capacidade das empresas em desenvolver estratégias de redução do valor pago aos proprietários, a exemplo: com a constituição de estoques de terras, com a transformação de solo rural em urbano, ou ainda com a possibilidade de antecipar mudanças na legislação de uso do solo que viabilizem a utilização de terrenos até então fora de mercado. Já o lucro da construção se viabiliza com ampliação da escala, racionalização do processo produtivo, redução de perdas, aumento da produtividade do trabalho e utilização de novas tecnologias. Para a redução do custo ou do tempo de produção torna-se necessário ampliar o tamanho dos empreendimentos, buscando concomitantemente maior padronização. Neste sentido, buscar a ampliação da escala dos empreendimentos, o que tem como consequência a necessidade de trabalhar com terrenos de maiores dimensões, reforça o processo de periferização, já que é mais difícil encontrar áreas de tamanho adequado nas regiões centrais. (CARDOSO, 2011, p. 6).

Dessa forma, a tendência é que parte do fluxo de capitais viabilizado com o aumento de crédito seja capturada na forma de renda da terra, com o objetivo de maximização dos ganhos por ações especulativas de terra.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Sobre esta dinâmica imobiliária e sua expansão no território urbano, Rolnik (2015) se aprofunda melhor, conceituando este processo de desregulamentação da política urbana para fins do capital imobiliário, a partir da adoção de instrumentos jurídicos, políticos e legais para expansão do capital na cidade, tais como operações interligadas e operações urbanas conhecidas em São Paulo; construção de projetos faraônicos com a construção de avenidas imobiliárias, torres corporativistas, centros de convenção, shoppings e hotéis em São Paulo; o destaque para o papel das empreiteiras e dos fundos de pensão no repasse do dinheiro público diretamente para o mercado; os consórcios público-privados firmados com as construtoras como Odebrechet, Andrade Gutierrez, Carvalho Hosken, Camargo Correa, OAS no Rio de Janeiro para o desenvolvido dos projetos olímpicos e eventos esportivos; a revitalização da Zona Portuária no Rio de Janeiro, com a difusão de parcerias público-privadas e doação de terrenos públicos para empresas; manifestações públicas de interesse para licitações de projetos; regime diferenciado de contratação e concessões urbanísticas para desenvolvimento de projetos urbanos. Isto tudo institucionaliza o que Rolnik no seu mais recente livro “*A Guerra dos Lugares*” (2015) chama de “complexo imobiliário-financeiro” que interfere diretamente na gestão das cidades, a partir da lógica do empresariamento urbano.

Na pesquisa feita por Fix (2011), a mesma indica que os próprios agentes do mercado reconhecem que o programa não está conseguindo atender, com preferência, os que mais precisam e que consistem nos moradores das grandes cidades, os quais estão indo “adensar favelas” e “construir nas lajes”. Pois toda a disponibilidade de crédito está indo para o preço do terreno, ficando difícil produzir a unidade habitacional entre 50 a 60 mil reais, sendo este o valor fixado para a faixa de renda mais baixa.

Dessa forma, as construtoras procuram os terrenos mais baratos nas periferias urbanas e, por vezes, forçam a mudança na legislação urbana, o limite do perímetro urbano para atender as normas de construção do programa. Contudo, este espraiamento custa ao poder público maior oferta da “rede de infraestrutura urbana (sistema viário, água, saneamento, energia, etc.), transportes e serviços, (escola, cultura, lazer, etc.)”, todavia os governos municipais poderiam utilizar a urbanização consolidada dos centros urbanos, onde já dispõe de imóveis vazios e subutilizados, como levanta Fix (2011, p. 143).

A expansão no setor imobiliário foi tamanha que várias empresas indicaram o PMCMV como motivo de ampliação de seu mercado, como indica o estudo de Fix (2011, p.144). Segundo a autora, a empresa Rossi, por exemplo, “divulgou ter aumentado de 29% para 48%, o total de seus lançamentos em 2009, devido aos incentivos do programa habitacional do governo federal, o Minha Casa Minha Vida”. Dessa forma, aumentaram o número de consumidores até então sem casa própria.

O discurso da referida empresa sobre a crise e a retomada do mercado foi que:

O setor imobiliário nunca teve tantos incentivos, e isso nos permite projetar crescimento sustentável para os próximos anos. Temos estrutura operacional e banco de terrenos para avançar ainda mais no segmento econômico e continuar respondendo às demandas dos demais nichos e perfis de empreendimento. (FIX, 2011, p. 144).

Mariana Fix (2011) alega que a principal comparação, que se pode fazer, entre o BNH e o PMCMV, é que o primeiro, foi utilizado, na tentativa de garantir emprego na recessão de 1964-1967 e o PMCMV foi lançado sob alegação de assumir um caráter anticíclico, diante da crise financeira. Neste sentido, Fix (2011) demonstra que:

As mudanças no financiamento foram mais significativas nos anos 1960, com a criação do FGTS e do SBPE. O SFH criou as condições de existência de um fluxo de crédito para a indústria da construção civil, que duraria até a crise dos anos 1980. Sem essa fonte permanente de recursos, o BNH poderia ter permanecido restrito à tentativa que o antecedeu, de uma política habitacional centralizada, a Fundação Casa Popular. Esses dois fundos estão até hoje entre as principais fontes de recursos, inclusive no MCMV. A diferença, aqui, viria com o subsídio direto com recursos do orçamento, que assume dimensão importante.

As medidas do Ministério da Cidade que antecederam o MCMV recompuseram os fluxos de financiamento em níveis comparáveis àqueles da época do BNH. O atendimento seguiu diferenciado por três faixas de rendimentos da população. O segmento mais popular, contudo, atendido pelas Cohabs, que licitavam as obras entre as construtoras (encomenda pública), é agora atendido diretamente por construtoras (oferta privada), no MCMV, com a demanda cadastrada pela prefeitura (FIX, 2010, p. 144).

Em grande medida, o governo atendeu a pressão das lutas sociais, mas formulou a política a partir de lógicas do mercado, difundindo o ideal da casa própria, como o modelo americano. Mas no Brasil, este ideal é assumido pela classe trabalhadora como forma de representação de sua própria sobrevivência. Por isso, quando se pergunta aos beneficiários do PMCMV, se eles estão satisfeitos, nas pesquisas realizadas por universidades públicas, melhor detalhadas no terceiro capítulo, a maioria ainda indica que a situação está melhor do que a anterior, no quesito da moradia, devido à segurança da casa própria apontada pelos mesmos. Contudo, indicam insuficiência no atendimento dos serviços sociais e urbanos no território, ou seja, ausência de “cidade”. Conforme indica Fix e Arantes (2009):

A casa própria é percebida e vivida pelas camadas populares como verdadeiro bastião da sobrevivência familiar, ainda mais

em tempos de crise e de instabilidade crescente no mundo do trabalho. A casa própria, no Brasil, representa a garantia de uma velhice “com-teto”, na ausência ou insuficiência da previdência social, ou seja, é vista como a única garantia para um fim de vida com o mínimo de segurança e dignidade. Para os jovens casais com filhos ou mães chefes-de-família, a casa própria é a garantia de uma estabilidade em vários níveis, em relação à escola dos filhos, aos laços de solidariedade de bairro, à segurança real e simbólica de não ser ameaçados ou vitimados pelo despejo em caso de desemprego. Nesse sentido, a casa própria cumpre um papel de amortecedor. (FIX E ARANTES, 2009, p. 6).

Apesar da agenda urbana do governo PT ter sido pensada por movimentos sociais urbanos, como vinha sendo experimentada pelo Conselho das Cidades e elaboração do Planhab, o PMCMV e, em menor medida, o PAC vieram na contramão deste processo participativo.

A temporalidade da produção das unidades habitacionais também está em consonância ao ritmo do capital financeiro, que atropelou as instâncias construídas pelas lutas urbanas e sociais, mencionadas anteriormente. Esta questão atinge tanto a qualidade habitacional, quanto o trabalho social desenvolvido nos condomínios do PMCMV, assunto que veremos no terceiro capítulo.

Assim como o caso do BNH, bem como no PMCMV, o circuito imobiliário pressionou a elevação do teto dos financiamentos, considerando que estes programas habitacionais não se comprometeram a enfrentar o problemático “nó” do acesso à terra urbanizada no Brasil, como afirma Fix (2011).

Nos dois casos o circuito imobiliário pressionou pela elevação do teto dos financiamentos. No primeiro, os resultados são conhecidos: o sistema alternou entre fases com financiamentos mais voltados para a renda média alta e outras na qual há relativa popularização dos investimentos. No MCMV, subsídios públicos maiores na camada de 0 a 3 salários mínimos garantem uma parcela da produção destinada de fato à baixa renda. Os incorporadores voltados para a faixa de 3 a 10, contudo, conseguiram já elevar os limites de financiamento de modo a atingir uma população com rendimentos maiores. O preço da terra torna cada vez mais difícil a produção para renda mais baixa. (FIX, 2011, p. 146).

Quando olhado pelo ângulo de sua base legal, o PMCMV foi regulamentado, a partir da operacionalização das modalidades de subprogramas (PNHU, PNHR, MCMV Entidades, MCMV abaixo de 50.000) e pelas faixas de renda 01, 02 e 03.

O programa foi aprovado pela Medida Provisória nº 459, publicada em 25 de março de 2009, posteriormente convertida na Lei no 11.977, de 7 de julho 2009, e pelo Decreto no 6962, de 17 de setembro de 2009. Tinha como meta a construção de um milhão de moradias, em curto prazo, tendo para isso alocado R\$ 34 bilhões. Desse total, R\$ 25,5 bilhões originavam-se do Orçamento Geral da União e R\$ 7,5 bilhões do FGTS. Foi ainda previsto um investimento de R\$ 1 bilhão para complementação de infraestrutura urbana, a ser distribuído através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (CARDOSO, 2013, p. 36).

Genericamente, pode-se entender o PMCMV como um programa de crédito tanto ao consumidor quanto ao produtor. No caso da produção, o construtor solicita crédito à CAIXA para construção de empreendimentos direcionados ao público, dividido em três faixas de renda: de 0 a 3; de 3 a 6 e de 6 a 10 salários mínimos. Para cada tipo de empreendimento construído, as unidades devem ser comercializadas no valor definido dentro de limites estabelecidos segundo as características da cidade e da região. (CARDOSO, 2013, p. 40)

Vale lembrar que no segmento econômico fora as responsabilidades e atribuições específicas de cada esfera de governo “os arranjos institucionais entre elas ainda têm muito o que progredir, desvinculando-se das relações de favores políticos e clientelismo” que estão embutidos nesses processos. (WHITAKER, 2012, p. 47)

Basicamente o governo federal é responsável pela formulação e elaboração de diretrizes da política urbana e habitacional, bem como estabelece regras de operacionalização do PMCMV e avalia seu desempenho. É ele que deve exigir dos agentes promotores - o operador financeiro, construtoras e municípios -, “a observação da qualidade arquitetônica e urbanística, além de incentivar os municípios, responsáveis pela gestão do uso e ocupação do solo, para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade”,

a fim de que se evitem os impactos urbanos. Entre tais impactos também destacam-se os ambientais. Tendo em vista que os governos estaduais são, também responsáveis, por legislar e fiscalizar sobre as áreas de proteção ambiental (APAs, APPs, Mananciais), é tarefa desse ente público, nas diferentes escalas de responsabilidade da federação, regular o uso do solo por projetos habitacionais que possam causar impactos ambientais sobre o território dos municípios. Também cabe ao poder público estadual a responsabilidade, no caso de empreendimentos de grande porte, que envolvem mais de um município, pela articulação entre a rede de saneamento, transporte e iluminação existente e a que será demandada a partir dos projetos habitacionais. Já os municípios, são responsáveis pela regulação do uso e ocupação do solo urbano, elaborando planos diretores e legislações urbanísticas, participando do mercado de terras e localização dos empreendimentos, bem como aprovação dos projetos habitacionais do PMCMV (WHITAKER, 2012, p. 48), a realização do cadastro e seleção da demanda habitacional e do trabalho social, mesmo que através da sua terceirização.

Já a Caixa Econômica Federal é o agente financeiro que concede financiamento as construtoras, incorporadoras e usuários, mediante avaliação e aprovação do projeto. Define critérios técnicos e um conjunto de normas para avaliação, principalmente relativos aos parâmetros urbanísticos e arquitetônicos. (WHITAKER, 2012, p. 48). Geralmente, há uma vistoria nas obras e apartamentos antes da entrega das chaves aos beneficiários do programa, contudo muitos empreendimentos são entregues com problemas construtivos e vícios de obra. Também compete à CEF a aprovação e acompanhamento do Trabalho Social, componente obrigatório da política.

Whitaker (2012) salienta que a má qualidade urbanística dos empreendimentos do PMCMV não se deve exclusivamente a conduta do mercado imobiliário e da construção, mas reflete também “em grande medida, as atuações dos demais agentes envolvidos, seja na aprovação dos projetos nos órgãos competentes, seja na liberação de financiamento para sua produção.” (WHITAKER, 2012, p. 47)

Dessa maneira, cabe ressaltar que:

é essencial entender que, muito embora o lançamento de novos empreendimentos habitacionais seja objetivo prioritário para alguns prefeitos que querem beneficiar-se politicamente das obras, a implantação de grandes empreendimentos em grandes lotes não representa obrigatoriamente avanço rumo à modernidade e ao crescimento, e muito menos a uma cidade melhor. Dependendo da equação entre as diversas variáveis envolvidas, os custos sociais de implantação de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos em glebas de grandes empreendimentos podem tornar o empreendimento, na ponta do lápis, bastante oneroso e desinteressante para a sociedade, entretanto, o “mito” do crescimento atrelado à construção civil e à produção de moradia pelo mercado pode até levar municípios a uma verdadeira competição, nos moldes de uma “guerra fiscal”, com oferta de terras e outras facilidades – como a provisão gratuita de infraestrutura– para garantir a vinda de empreendedores do segmento econômico. A falsa imagem do “sucesso” urbano acaba muitas vezes por favorecer a corrida à construção de novos conjuntos, em detrimento de abordagens mais cuidadosas– e sustentáveis– dos processos de urbanização. (WHITAKER, 2012, p. 50).

Neste mesma linha de pensamento, Rolnik e Nakano (2009), corroboram que o PMCMV estimula a produção habitacional, bem como mantém o desenvolvimento de setores imobiliários e da construção civil, considerando essas soluções keynesianas clássicas, no momento de crise.

Dessa forma, o referido programa habitacional se apresenta como solução para algumas finalidades, nesta conjuntura: 1) estimular a indústria gerando empregos; 2) enfrentar a crise econômica, e; 3) aparentemente, reduzir o *déficit* habitacional. Esta política de acesso ao crédito, sem conexão com qualquer outra estratégia urbanística ou fundiária, confunde os objetivos da política habitacional com política de geração de empregos, como mostra Rolnik e Nakano (2009).

Segundo Fix e Arantes (2009), o subsídio para o PMCMV é quase todo público e demonstra sua clara vinculação à eficiência da produção habitacional pelas empresas privadas, devido o seu foco no atendimento das metas e produtividade na produção de novas unidades:

97% do subsídio público disponibilizado pelo pacote habitacional, com recursos da União e do FGTS, são destinados à oferta e produção direta por construtoras privadas, e apenas 3% a entidades sem fins lucrativos,

cooperativas e movimentos sociais, para produção de habitação urbana e rural por autogestão. O pacote não contempla a promoção estatal (projetos e licitações comandados por órgãos públicos), que deve seguir pleiteando recursos através das linhas existentes, com fundos menores (apesar do aumento recente), muito mais concorridos, com restrições de modalidades de acesso e de nível de endividamento – além de depender por vezes de intermediários que agenciem a solicitação dos municípios junto ao governo federal.

Esse perfil de investimento já indica qual o modelo claramente dominante no pacote habitacional e a aposta na iniciativa privada como agente motora do processo. A justificativa é a dificuldade do poder público (sobretudo municipal) na aplicação de recursos e a lentidão na execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que acabou induzindo o Governo Federal e a Casa Civil a optarem por uma produção diretamente de mercado, que dispensa em grande medida a gestão pública. Ineficiência, falta de quadros, burocratismo, restrições legais e fiscais, licitações demoradas, órgãos de fiscalização (tribunais de contas e controladorias) são, efetivamente, fatores que contribuem para a lentidão e a baixa efetividade da administração pública, que sucumbe diante da solicitação de rapidez operacional exigida pela situação emergencial de reversão da crise (e das eleições no ano que vem). De outro lado, os movimentos populares e seus mutirões ou cooperativas teriam pouca capacidade de resposta a uma demanda em grande escala, além de apresentarem dificuldades e atrasos na execução das suas obras. Desse modo, o governo federal ao invés de atuar para reverter esse quadro de entraves à gestão pública e de fragilidade do associativismo popular, reconhece que a eficiência, enfim, está mesmo do lado das empresas privadas. (FIX & ARANTES, 2009, p. 2).

A lógica do programa, dessa maneira, fica submetida à lógica do mercado, considerando que a produção por “oferta”, como salienta Fix e Arantes (2009, p. 3) significa que a construtora define o terreno e o projeto é aprovado junto aos órgãos competentes, “vende integralmente o que produzir para a Caixa Econômica Federal, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização e sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades”.

A Caixa define o acesso às unidades a partir de listas de demanda, cadastradas pelas prefeituras. Assim, os projetos não são formulados a partir do poder público ou da demanda

organizada, não são licitados, não são definidos como parte da estratégia municipal de desenvolvimento urbano e podem inclusive contrariá-la. São estritamente concebidos como mercadorias, rentáveis a seus proponentes. Mesmo que submetidas à aprovação dos órgãos competentes, estes estão pressionados em todas as instâncias a obter resultados quantitativos para cumprir as metas do programa. (FIX & ARANTES, 2009, p. 3).

No que se refere à autonomia municipal, esse protagonismo fica mais restrito às empresas (construtoras), considerando que os municípios são “pressionados a alterar a legislação de uso do solo, os coeficientes de aproveitamento e ao mesmo tempo o perímetro urbano, para viabilizar economicamente os projetos”. (FIX & ARANTES, 2009, p.3). Sendo assim, as secretarias de habitação se tornam um balcão de negócios, por vezes “flexibilizadas” para atender às demandas do mercado. (ibid.).

Dessa forma, os municípios atuam como doadores de terras públicas para as construtoras, bem como na dotação da infraestrutura urbana no território, necessária a construção dos empreendimentos, como bem demonstra Fix e Arantes (2009, p. 10) sobre esta lógica:

(...) acentua-se uma competição entre cidades para atrair investimentos a todo custo. As urbanizações periféricas ainda trarão custos adicionais aos municípios, com gastos em infraestrutura, transportes e serviços públicos. Alguns deles, de médio e pequeno porte, estão recebendo ou receberão uma somatória de condomínios periféricos que é percentualmente expressiva em relação à sua população atual, promovendo um crescimento demográfico desequilibrado, além de agressivo ambientalmente. (FIX & ARANTES, 2009, p. 10).

Sendo assim, além da forma espaiada e descompassada do crescimento urbano com fragilidade na urbanização nesses territórios, na análise dos referidos autores confirma-se que este pacote estimula um tipo de urbanização que impulsiona a captura dos fundos públicos, o que torna mais difícil a aplicação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto das Cidades, na medida em que a competição entre as cidades estará na contramão das instâncias participativas e dos ideários da reforma urbana.

Raquel Rolnik (2012) compartilha da tese anterior, ressaltando que o PMCMV não constitui uma política habitacional devido ao modelo de produção em série de casas, considerando que a necessidade brasileira é de produção de cidades, conforme a afirmação seguinte:

O problema é que nosso *déficit* não é de casas, é de cidade, de urbanidade, e isso o Minha Casa Minha Vida não resolve, tanto é que ele está claramente estrangulado pela inexistência de áreas urbanizadas adequadas.

Então o Minha Casa Minha Vida, é um programa de dinamização econômica e geração de empregos, não é uma política habitacional, não é algo que avalia as necessidades habitacionais e a partir dali desenha uma política, ele tem outra finalidade. E moradia não é que nem geladeira, que se arruma dinheiro e leva para casa. O que pode estar aparecendo, e eu verifiquei isso numa região de Curitiba, é que nós vamos produzir a partir desse programa áreas inteiras de “não cidade”, com população de baixa renda, guetos de ‘não cidade’, com todas as consequências que isso pode ter. (ROLNIK, 2012, p. 3).

Desta forma, a padronização das tipologias habitacionais está em estreita relação com a padronização do processo da produção, como afirma Rolnik (2015). Este processo implica diretamente na produção de “40 mil unidades em um ano, seguindo apenas três tipologias habitacionais em mais de setenta cidades brasileiras”, com afirma Shimbo (2012, p. 211) apud Rolnik (2015, p. 310). Na pesquisa apresentada pelo LabCidade (2015) afirma que 68,8% dos moradores dos condomínios entrevistados em São Paulo sentem falta de algum espaço ou ambiente que possuíam na moradia anterior. Isto fica mais evidente entre os reassentados (74,5%). E falta de um quintal é sentida por 70,5% dos moradores, confirmando a hipótese que o projeto arquitetônico que pretende uniformizar as unidades habitacionais influencia as formas de morar e viver nos condomínios, limitando os espaços de convivência coletiva.

Nesta mesma entrevista ao Brasil de Fato, Rolnik (2012) conclui que medidas como a reforma urbana são consideradas urgentes, contudo a lógica da hegemonia está presente nos municípios que detém o controle de uso e ocupação do solo:

A economia política das cidades ainda é conduzida pelos setores que têm na cidade o seu negócio. São interesses econômicos mais ligados ao setor imobiliário e ao setor das empreiteiras de obras públicas, concessionárias de serviço público. Isso aí manda nas cidades, nas câmaras municipais, e, portanto, nós não conseguimos romper essa lógica da hegemonia desse setor nas cidades. Houve uma tentativa de enfrentamento disso inclusive que passa pela democratização da gestão. Quem são os interlocutores? São esses elementos presentes na coalização dominante, então acho que nós temos um desafio enorme para aplicar a reforma urbana no Brasil. Ela foi anunciada e não foi implementada. Estamos falando de terra, numa cultura patrimonialista, então é muito difícil romper a hegemonia patrimonialista na gestão das cidades. (ROLNIK, 2012, p. 3).

A mesma afirma a necessidade de mecanismos de cooperação entre os entes federados em prol do desenvolvimento urbano do país que pautem a universalidade do acesso à cidade como padrão. Pois o tema da localização no PMCMV está diretamente relacionado aos efeitos do aumento vertiginoso de disponibilidade de crédito e o crescimento de renda que tiveram sobre os preços fundiários, principalmente nas grandes cidades, aumentando os preços imobiliários, como afirma Rolnik (2015, p. 311).

Para Cardoso (2013), as contradições do programa habitacional, conhecidas pela literatura sobre o tema, salientam algumas questões para reflexão, tais como:

(i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação. A esses pontos, já destacados por várias análises, acrescentamos ainda (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado. (CARDOSO, 2013, p. 44).

A questão mais recorrente entre os autores é a preocupação com a reprodução deste modelo habitacional de construção de unidades habitacionais em periferias urbanas, onde o preço da terra é mais viável para a compra de

terrenos. Contudo, sem infraestrutura urbana necessária à vida urbana. Neste sentido, cabe ressaltar que o acesso a terra urbanizada deve ser enfrentado nas ações habitacionais brasileiras. Sendo assim, aprofundaremos no terceiro capítulo os efeitos dessa segregação socioespacial, no território, para moradores do PMCMV.

## **2. TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO SERVIÇO SOCIAL NO CAMPO DA HABITAÇÃO: AVANÇOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS E IDEO-POLÍTICOS.**

Este capítulo pretende compreender a trajetória história do Serviço Social no campo da habitação, a partir dos seus avanços teórico-metodológicos e ideopolíticos. A problematização percorre a análise da função de controle social da classe trabalhadora, a partir da moradia, exercida pelo Serviço Social, revelando o conteúdo educador e moralizador da ação profissional nas origens do trabalho social. Da mesma forma, é analisada a ação do assistente social a partir do que ficou conhecido como Desenvolvimento de comunidade, ressaltando como os temas da participação e do desenvolvimento social estiveram presentes no conteúdo da práxis profissional nesta época.

A problematização da aproximação do debate do Serviço Social com o campo popular, a partir da inserção dos profissionais nas lutas sociais, se fez necessário para buscarmos compreender o contato dos assistentes sociais com as experiências de apoio e assessoria as associações de bairros e moradores e a construção de um conteúdo que foi impresso na práxis profissional através de experiências socioeducativas, a partir da influência da leitura de Paulo Freire, e por meio da ação política desses assistentes sociais com movimentos de base e com a luta dos trabalhadores.

O desenvolvimento histórico e teórico do debate profissional do Serviço social a partir da crítica marxista à profissão, em termos teórico-práticos e ideopolíticos, se espraia de forma significativa a parte do contexto de redemocratização da sociedade brasileira, em meados dos anos 80. Assim, a compreensão do trabalho do Assistente Social como parte componente do trabalho coletivo, inserido na divisão sociotécnica do trabalho, impõe a compreensão do significado social da profissão e a centralidade da categoria trabalho para o entendimento da ação profissional a partir da reprodução das relações sociais.

Os problemas estruturais da política nacional de habitação implementada pelo BNH, com o posterior fechamento da referida instituição em meados dos anos 80, e que se expressaram não na diminuição, mas no

crescimento das necessidades habitacionais dos segmentos populares da classe trabalhadora, somado ao contexto de redemocratização do país, impulsionaram as experiências de políticas públicas de urbanização de favelas, regularização fundiária e programas habitacionais a nível local, contribuindo para o fortalecimento das ações e reflexões do Serviço Social neste campo de políticas. Na década de 1990 também tivemos avanços legais, éticos e políticos como o debate da revisão do código de ética e das diretrizes curriculares da ABEPSS (1996) que imprimiram um conteúdo crítico à ação profissional.

Dessa forma, o presente capítulo objetiva traçar um panorama histórico de experiências dos assistentes sociais no campo da habitação popular e em trabalhos com urbanização em favelas, comunidades e periferias em São Paulo, Brasília, Belém, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Minas Gerais, a partir de livros e textos produzidos pelos assistentes sociais neste campo de atuação profissional e por meio da análise dos artigos da Revista Serviço Social e Sociedade. A tabela 03 relaciona o conjunto dos livros analisados, com os respectivos autores, títulos, anos das edições utilizadas e os grandes temas relacionados. Especificamente quanto a análise dos artigos da revista Serviço Social e Sociedade, levantados até o ano de 2014 (inclusive), buscamos organizar a análise desse acervo a partir da classificação em alguns grandes temas: participação popular, mobilização comunitária, educação popular, serviço social, habitação e questão urbana. Da mesma forma, buscamos identificar, sempre que possível, a metodologia do trabalho social adotada nos períodos correspondentes. A tabela 04 detalha a classificação realizada a partir do periódico Serviço Social e Sociedade<sup>14</sup>:

---

<sup>14</sup> Cabe registrar que, após o trabalho de sistematização do levantamento de artigos do periódico Serviço Social e Sociedade, concluído no ano de 2016, foi detectado, pelo processo de orientação da dissertação, a ausência de três artigos, publicados entre os anos de 2011 e 2013, afetos ao campo dos temas urbanos e do Serviço Social estudados pela dissertação. Contudo, tendo em vista o momento já avançado de consolidação da escrita da dissertação, fez-se a opção de não se incluir os referidos textos e suas respectivas análises, indicando tal lacuna. Da mesma forma, um outro texto publicado no ano de 2015, fora, portanto, do recorte temporal de estudo empírico da dissertação, foi publicado na Revista Serviço Social e Sociedade. O registro a esse texto deve-se centralmente à relevância do tema estudado, a saúde do trabalhador assistente social na política de habitação, inexistente em todas as demais publicações estudadas pela dissertação. Os referidos textos são: Ramos e Koga (2011); Machado (2012); Oliveira *et al.* (2013); Vicente (2015).

Tabela 3 – Classificação de Livros com recorte Serviço Social e Habitação, 2015.

Temas: Serviço Social, Habitação, História do Serviço Social e Movimentos Sociais Urbanos		Projeto de Mestrado: Levantamento bibliográfico. Projeto: HABITAÇÃO E SERVIÇO SOCIAL: das origens históricas ao trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) Aluna: Natália Coelho de Oliveira / Orientadora: Isabel Cardoso				PPGSS/UERJ
Ordem	Ano	Título do livro	Autores	Classificação	Temática abordada	Contexto
1	1977	O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro	PERLMAN, J. E.	Serviço Social e Habitação	Enfrentamento dos governos latinoamericanos sobre o problema da favelização e remanejamento para conjuntos habitacionais	Rio de Janeiro
2	1978	Participação Social	AMMANN, S. B.	Movimentos Sociais Urbanos	Conceitos de participação formulados por meio de processos de lutas urbanas	Brasília
3	1978	Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro	VALLADARES, L.	Serviço Social e Habitação	Atuação do Serviço Social em processos de remanejamento de moradores para conjuntos habitacionais da COHAB e o trabalho educativo do trabalho social contra a "favelização"	Rio de Janeiro
4	1980	Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil	AMMANN, S. B.	Serviço Social e Habitação	Relação entre Desenvolvimento de Comunidade e atuação do Serviço Social até a ditadura militar	Brasil
5	1981	Repensando o trabalho social: a relação entre Estado, instituição e população	ABRAMIDES, M. B. C. et al.	Serviço Social e Habitação	Reformulação da metodologia do trabalho social, a partir de processos reivindicatórios pelo direito à moradia. Novos compromisso assumidos o Serviço Social e a população usuária das políticas habitacionais	São Paulo
6	1981	Metodologia e ideologia do trabalho social	FALEIROS, V. P.	Serviço Social e Habitação	Metodologia de trabalho social	Brasil
7	1982	Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica	IAMAMOTO, M. I. & CARVALHO, R.	História do Serviço Social	Relação do Serviço Social com a igreja católica e a burguesia	Brasil
8	1987	Os Incansáveis: Movimento Popular de Brasília	AMMANN, S. B.	Movimentos Sociais Urbanos	Organização popular e respostas do Estado	Brasília
9	1988	Legitimidade popular e Poder Público	RAICHELIS, R.	Serviço Social e Habitação	Atuação do Serviço Social em programas habitacionais de prefeituras, novas metodologias de trabalho social e organização popular	São Paulo
10	1988	Vida Urbana e Gestão da Pobreza	SPOSATI, A.	Serviço Social e Habitação	Atuação do Serviço Social em programas habitacionais de prefeituras, novas metodologias de trabalho social e organização popular	São Paulo

11	1992	O que é o Serviço Social	ESTEVÃO, A.M.R.	História do Serviço Social	Constituição da profissão	Brasil
12	1992	Política Social e Cooperativas Habitacionais	SILVA, A. A.	Serviço Social e Habitação	Atuação do Serviço Social no BNH, novas alternativas de organização popular com as cooperativas populares de habitação e ação dos INOCOOPs	São Paulo
13	2000	História do Serviço Social na América Latina	CASTRO, M. M.	História do Serviço Social	Relação entre o Serviço Social e o período desenvolvimentista	Brasil
14	2001	Nas trilhas do trabalho comunitário e social: teoria, método e prática	PEREIRA, W. C. C.	Serviço Social e Habitação	Metodologia de trabalho comunitário com comunidades	Brasil
15	2004	O Serviço Social na área da habitação: da tutela à mediação	GOMES, M.F.C.M.	Serviço Social e Habitação	Relação do Serviço Social com a classe trabalhadora. Dimensão educativa da profissão. Transformações das práticas de controle social às atividades de conscientização para fortalecimento da organização popular.	Brasil
16	2006	Desigualdade e Exclusão nas Metrôpoles Brasileiras	GOMES, M.F.C.M. et al.	Serviço Social e Habitação	Atuação do Serviço Social em programas de regularização fundiária e urbanização de favelas	Rio de Janeiro
17	2007	Política Urbana e Serviço Social	GOMES, M.F.C.M.	Serviço Social e Habitação	Aproximação do Serviço Social com a questão urbana	Brasil
18	2007	Renovação e Conservadorismo	IAMAMOTO, M. I.	História do Serviço Social	Constituição da profissão	Brasil
19	2007	Textos do Serviço Social	SANTOS, L. L.	História do Serviço Social	O Serviço Social em busca de novas bases de legitimidade profissional. Processo de renovação crítica da profissão. Método BH	Brasil
20	2008	Movimento Popular de Bairro: de frente para o Estado, em busca do Parlamento	AMMANN, S. B.	Serviço Social e Habitação	Organização popular e atuação do Serviço Social	Brasília
21	2008	O Serviço Social em Tempo de Capital e Fetichismo	IAMAMOTO, M. I.	História do Serviço Social	Dimensão educativa do trabalho do assistente social	Brasil
22	2008	Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64	NETTO, J. P.	História do Serviço Social	Processo de renovação do Serviço Social e processo de reconceitualização	Brasil
23	2009	O trabalho social na esfera estatal	RAICHELIS, R.	Serviço Social e Habitação	Atuação do Serviço Social em políticas sociais, com foco em programas habitacionais	São Paulo
24	2009	A perspectiva do III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais	SPOSATI, A. & MARTINELLI, M. L.	História do Serviço Social	Contexto de redemocratização brasileira e renovação crítica do Serviço Social. Novos compromissos com a população usuária	Brasil

25	2012	Política de habitação popular e trabalho social	GOMES, M.F.C.M. et al.	Serviço Social e Habitação	Intervenção social em territórios informais, como favelas e bairros populares. Atuação do Serviço Social em projetos urbanos	Brasil
26	2012	Desenvolvimento de Comunidade e Serviço Social: entre o conformismo e a crítica	GUILHERME, R. C.	Serviço Social e Habitação	Relação entre o Serviço Social e o Desenvolvimento de Comunidade	Brasil
27	2012	Favelas Cariocas: ontem e hoje	HONORATO, C.	Serviço Social e Habitação	Atuação do Serviço Social em favelas	Rio de Janeiro
28	2012	Trabalhador social: prática, hábitos, ethos, formas de intervenção	VÉRDES-LEROUX, J.	Serviço Social e Habitação	O desenvolvimento do trabalho social com a função educativa de controle e integração social da classe trabalhadora. Avaliação sobre os modos de vida dos trabalhadores, a partir do olhar moralizador da questão social durante o século XX	França
29	2013	Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil	AMMANN, S. B.	Serviço Social e Habitação	Relação entre Desenvolvimento de Comunidade e atuação do Serviço Social. Inclui o contexto de redemocratização brasileira e reorganização dos movimentos urbanos	Brasil
30	2013	Gestão das Cidades: estratégias e orientações do Banco Interamericano de Desenvolvimento	SANTANA, J. V	Serviço Social e Habitação	Atuação do Serviço Social em programas habitacionais com financiamento do BID, pós-redemocratização	Belém do Pará
31	2013	A colaboração lhe base à porta...: visitadoras sociais e a biopolítica no cotidiano operário (1944-1953)	VIEIRA, A. L.	Serviço Social e Habitação	O papel das visitadoras sociais para controle da classe trabalhadora. Pesquisa com os trabalhadores de uma indústria têxtil em Nova América/RJ, avaliação das condições de moradia e modos de vida	Rio de Janeiro
Resumo	21					
	2					
	8					

Fonte: Livros e grandes temas relacionados e catalogados por Isabel Cardoso e Natália Coelho, 2015.

Tabela 4 – Classificação Revistas Serviço Social e Sociedade. Levantamento (1980 à 2014), 2015.

Temas: Serviço Social, Habitação, Desenvolvimento Social, Participação Social e Urbano		Projeto de Mestrado: Levantamento bibliográfico. Projeto: HABITAÇÃO E SERVIÇO SOCIAL: das origens históricas ao trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) Aluna: Natália Coelho de Oliveira Orientadora: Isabel Cardoso						PPGSS/UERJ	
Quantidade	Número da Revista	Ano	Título do artigo	Autores	Classificação	Temática abordada	Local	Brochura	
1	2	1980	Política Habitacional	Marta Therezinha Godinho	Serviço Social e Habitação	Participação social/BNH/Papel do Seso na política de habitação	São Paulo	1	
2	3	1980	Uma reflexão sobre o trabalho social nas áreas central e periférica da cidade de São Paulo	Arlete Tessitore, Caty de Fátima Migoto, Leonice Damasceno Barbosa, Luci Maria Sant'ana, Maria Salvador Lourenço e Valéria Tessitore	Serviço Social e Habitação	Metodologia do trabalho social na habitação/Organização e Mobilização comunitária/Acessoria aos movimentos sociais urbanos	São Paulo	1	
3	5	1981	O Serviço Social e os movimentos sociais - uma experiência de trabalho em loteamentos clandestinos		Serviço Social e Habitação	Articulação do Serviço social com o movimento dos loteamentos clandestinos em São Paulo	São Paulo	1	
4	5	1981	Considerações críticas sobre o conceito de participação	Safira Bezerra Ammann	Participação Social e DC	Participação social e movimentos sociais	Brasília	1	
5	6	1981	Educação Popular e Serviço Social	Maria Cristina Soares Magalhães	Serviço Social e Habitação	Atuação do assistente social com educação popular. Acessoria aos movimentos sociais urbanos	Minas Gerais	1	
6	6	1981	Algumas notas em torno de Reflexões sobre desenvolvimento de comunidade (DC)	Hebe Gonçalves, Maria Lúcia, Carvalho da Silva, Helena Iracy Junqueira	Desenvolvimento de Comunidade	Objetivos do Desenvolvimento de Comunidade/Participação e Educação Popular	Pernambuco e São Paulo	1	
7	6	1981	O trabalho social de organização popular em instituições públicas	Debora Pierre, Denise Neri Blanes, Elisabete P. M. Neves Ferreira, Fátine Chamon A. de Siqueira, Julieta Yurico Kamimura e Liliane Viviani Prioste	Serviço Social e Habitação	Papel do assistente social em mobilização popular/Prática profissional/Participação popular/Movimentos sociais urbanos	São Paulo	1	
8	6	1981	Associação Profissional dos Assistentes Sociais do Amazonas - APASAM	Equipe de Assistentes Sociais do Amazonas	Serviço Social e Habitação	Desenvolvimento/Participação Popular/Atuação Profissional com movimentos sociais/Educação Popular/Influência de Althusser	Amazonas	1	
9	7	1981	Política Social do governo aplicada aos centros sociais urbanos, na grande João Pessoa	Elisa Bezerra Mineiros	Desenvolvimento de Comunidade*	Desenvolvimento de Comunidade/Participação Comunitária e Organização Comunitária/Atuação do Serviço Social	Paraíba	1	
10	8	1982	Profissional-População: uma luta conjunta	Maria José Simões Araújo, Neyde Crepaldi, Selma Amaral Silveira, Shirley Honorato da Silva e Valéria de Lima Menezes	Serviço Social e Habitação	Luta da população/Participação social/atuação do Serviço Social com a população/Visão da população sobre o profissional	São Paulo	1	

11	8	1982	As Contradições e o Espaço Profissional na Prática do Assistente Social	Fátine Chamon Alves Siqueira, Maria Luísa de Barros Carvalho, Roseli Aparecida Gatti e Aldaíza de Oliveira Sposati	Serviço Social e Habitação	Organização popular/atuação do Seso com movimentos sociais urbanos	São Paulo	1
12	8	1982	Considerações a respeito da prática do Serviço Social em Movimentos Sociais - Fragmentos de uma experiência	Raquel Raichelis, Cleisa Moreno Maffei Rosa	Serviço Social e Habitação	Movimentos sociais urbanos e Atuação do serviço social com organização popular/Relação com a população	São Paulo	1
13	11	1983	A política habitacional brasileira - alternativas de reacondicionamento	Neide A. de Souza Lehfeld	Serviço Social e Habitação	Análise da Política Habitacional: BNH/COHABs/INOCOOPS, alternativas e atuação do Serviço Social/Fundamentação teórica para a reconceitualização do Seso (Leila Lima Santos)	São Paulo	1
14	19	1985	O Serviço Social e os movimentos sociais - Análise de uma prática	Cleisa Moreno Maffei Rosa e Raquel Raichelis	Serviço Social e Habitação	Movimentos sociais urbanos e Atuação do serviço social com organização popular/Relação com a população/Mudança dos pressupostos teóricos do projeto profissional/Discussão sobre Estado e movimentos sociais (Gramsci)	São Paulo	1
15	44	1994	Para uma crítica do paradigma dos movimentos sociais urbanos	Maria Helena Rauta Ramos	Urbano	Relação Estado e movimentos sociais/Referenciais das Ciências Sociais	São Paulo	1
16	44	1994	Desenvolvimento de comunidade e movimentos sociais	Ana Cristina Brito Arcoverde	Desenvolvimento de Comunidade	Desenvolvimento de Comunidade e movimentos sociais. DC na formação do Serviço Social	Pernambuco	1
17	44	1994	Desenvolvimento de comunidade e movimentos sociais	Mariangela Belfiore Wanderley	Desenvolvimento de Comunidade	Desenvolvimento de Comunidade e movimentos sociais. DC na formação do Serviço Social. Revisão crítica do Serviço Social	São Paulo	1
18	46	1994	Sobre o caráter político das Associações de Moradores em favelas	Maria Durvalina Fernandes Bastos e Maria de Fátima Cabral Marques Gomes	Urbano	Atuação da organização das associações de moradores e seu papel político na correlação de forças do Estado	Rio de Janeiro	2
19	78	2004	A reforma do Estado e a política de habitação popular	Fabiana M. Rangel Povoá e Berenice Martins Guimarães	Urbano	Novos marcos do planejamento urbano e gestão urbana/HBB/descentralização da política habitacional	Rio de Janeiro e Minas Gerais	2
20	79	2004	Questão Urbana e Serviço Social	Teresa Hilda Bezerra Souza Costa e Rochelly Euzébio de Lima	Serviço Social e Habitação	Novos marcos do planejamento urbano e gestão urbana/Estatuto das Cidades/reorganização dos movimentos urbanos/dinâmica dos assentamentos populares e ocupações irregulares/Ministério das Cidades/Nova institucionalização/Novas demandas ao Serviço Social	Ceará	2
21	97	2009	Vulnerabilidade social é atributo de pobreza?	Carola C. Arregui e Mariangela B; Wanderley	Política Social	Novos conceitos da situação de pobreza e precariedade social/Influência dos organismos multilaterais	São Paulo	2
22	104	2010	Cidades, trajetórias urbanas, políticas públicas e proteção social: questões em debate	Entrevista com Vera Telles. Entrevistadoras: Maaria Carmelita Yazbeck e Raquel Raichelis	Urbano	Problemática urbana e novas referências teóricas nas ciências sociais	São Paulo	2

Resumo	Serviço Social e Habitação	12
	Desenvolvimento de Comunidade/ Participação Social	5
	Urbano	4
	Política Social	1

Fonte: Revistas Serviço Social e Sociedade (1980-2015), catalogadas por Isabel Cardoso e Natália Coelho, 2015.

Neste sentido, este capítulo é fruto de levantamento documental e bibliográfico e representa o avanço teórico-metodológico e ideopolítico conquistado pela profissão até meados da segunda década do século XXI, neste campo habitacional. A estrutura dos itens e subitens deste capítulo aborda especialmente,

1) o conteúdo moralizador da prática profissional, por meio das atividades desempenhadas pelos assistentes sociais em bairros operários e populares entre a década de 1930 e 1940, apoiada na perspectiva profissional de ajuste social dos indivíduos, no exercício da função fiscalizadora para integração social;

2) o trabalho social desenvolvido pelos assistentes sociais, a partir do método de desenvolvimento de comunidade, com vistas à integração social para o desenvolvimento, período marcado pelo início dos debates sobre mobilização comunitária e desenvolvimento social no Serviço Social, entre as décadas de 1950 e 1960;

3) as experiências vividas pelos assistentes sociais de assessoria aos movimentos sociais urbanos, por meio dos projetos de extensão e estágio em comunidades e bairros populares, pautadas no trabalho de educação popular e organização comunitária para fins de mobilização, nas décadas de 1970 e 1980;

4) a cultura de associativismo na região sul do país com frutos de organização de movimentos populares, luta por melhores serviços urbanos, já no período da redemocratização brasileira, quando os movimentos buscam disputar a gestão urbana das cidades e a pauta governamental. Movimentos estes engajados no Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), na virada da década de 1980

para 1990, conformando experiências importantes como orçamento participativo, mutirões, cooperativas populares.

5) articulação entre a produção teórica do Serviço Social sobre temas urbanos e a profissão e o contexto de mudança das bases ideopolíticas, teórico-metodológicas e éticas da profissão a partir das mudanças nas diretrizes curriculares da ABPESS, no código de ética e na lei de regulamentação da profissão, em virtude da organização da categoria profissional. O gradativo, mas significativo, esvaziamento, a partir da transição aos anos 90, do debate sobre movimentos sociais urbanos, em especial sobre a questão da moradia e da política de habitação e sobre a atuação do Serviço Social nesse âmbito. As transformações do tema participação social nos projetos de habitação de interesse social, a partir da década de 1990, especialmente pela influência dos organismos internacionais e dos ideais neoliberais nas políticas sociais, também se revelou como elemento relevante. Contudo, o tema da participação passa a estar articulado ao tema da gestão democrática das políticas sociais, como as instâncias conselhistas.

## **2.1 O controle social da classe trabalhadora a partir da moradia (conteúdo educador e moralizador da prática profissional)**

Entre a década de 1930 e 1940, período marcado pela laicização do Estado, se deu o processo de institucionalização do Serviço Social pelo Estado Novo. É na década de 1930 em que são criadas as primeiras Escolas de Serviço Social da PUC SP, 1936, e PUC Rio, 1937. (IAMAMOTO, 1982).

A pesquisa de Iamamoto (1982) aponta uma série de legislações sociais e serviços sociais que começam a ser desenvolvidos para controlar a tensão entre a burguesia e a classe trabalhadora a fim de atender a demanda dos assalariados, “na tentativa de responder à pressão das novas forças sociais urbanas que implicam a sua ação coativa junto à sociedade civil.” (IAMAMOTO, 1982, p. 241).<sup>15</sup>

Silva e Silva (2002) aponta que a criação dessas instituições ocorre no bojo do aprofundamento do modelo corporativista adotado pelo Estado e o

---

<sup>15</sup> Criação de instituições como LBA (Legião Brasileira de Assistência Social, Fundação Leão XIII, Serviço Social da Indústria, Serviço Social do Comércio, entre outras).

desenvolvimento de uma política econômica favorecedora da industrialização, implementada a partir de 1930.

As instituições assistenciais e previdenciárias são criadas, “articuladas com setores dominantes”, na tentativa de responder a pressão exercida “por setores urbanos em desenvolvimento”, a partir de iniciativas assistenciais posteriormente incorporadas pelo Estado. (SILVA & SILVA, 2002, p. 24)

É nesta conjuntura que conferimos a “busca do significado social do Serviço Social a partir da sua inserção enquanto profissão, como participante da reprodução das classes sociais, diretamente permeada pelo relacionamento contraditório e antagônico entre elas.” (SILVA E SILVA, 2002, p. 23).

Para tal autora esta contradição pode ser encontrada no processo de institucionalização e legitimação da profissão do Serviço Social, que, no Brasil, “vincula-se à criação e ao desenvolvimento das grandes instituições assistenciais, estatais, paraestatais e autárquicas, a partir da década de 40.” (SILVA E SILVA, 2002, p. 24) <sup>16</sup>

O projeto de intervenção profissional, neste momento, é considerado por Silva e Silva (2002) como “embrionário”. Apresenta-se como uma forma de laicização da Igreja Católica, que executava ações sociais aos mais carentes, no contexto de expansão urbana. Existia na prática profissional uma marca de “justiça e caridade”, em cumprimento da missão política de setores sociais católicos, baseada na Doutrina Social Católica. As origens da atuação do Serviço Social são marcadas por uma base confessional que confere a sua legitimidade junto à sociedade. (ibid).

Nesta época, ingressaram na categoria profissional representantes das elites, setores médios e pequenos da burguesia. Além da parcela da população mais empobrecida, são acrescentados os trabalhadores urbanos que constituem o público alvo das políticas sociais do Estado. (SILVA E SILVA, 2002).

A Fundação Leão XIII, criada em 1946, confere um importante espaço para consolidação do Serviço Social nesta época e representa o primeiro contato com os moradores de favela, conforme salienta os estudos da PUC Rio:

A Fundação encarava a promoção social dos favelados como uma

---

16 Ver com detalhes em Iamamoto & Carvalho (1982).

necessidade premente à urbanização das favelas, que segundo Neto (1993) já se encontravam estabelecidas com um número significativo de moradores e famílias, sendo que durante o processo de estruturação a localização das favelas foi fator preponderante na implantação dos CAS (Centros de Ação Social) prestando os serviços de Saúde e Serviço Social. (Estudos da PUC Rio, 2007, p. 35)<sup>17</sup>.

Para o Serviço Social da Fundação Leão XIII, o “problema da favela” será visto como um “problema da educação”, de acesso ao capital cultural, que representa a necessidade da burguesia de classificar os educados e ignorantes em diferentes grupos; neste caso, nos despossuídos de cultura ingressaria o proletariado. Conforme salienta Iamamoto, o liberalismo excludente se apoia nesta teoria para negar a cidadania política aos analfabetos e “condiciona a ampliação da democracia formal a um estágio não definido de educação e formação ética e moral da população” (Iamamoto, 2008, p. 285).

Quando recorreremos à análise histórica da intervenção dos assistentes sociais no período de grande expansão capitalista, entre as décadas de 1950 e 1960 – no período desenvolvimentista no Brasil –, podemos salientar que, sobretudo a década de 1950, foi um período marcado pelo desenvolvimento de comunidade, técnica desenvolvida pelo trabalho social da época. Trabalho este que tinha um cunho educativo, político, social e ideológico no exercício profissional para a prestação de serviços assistenciais às famílias provenientes de assentamentos precários, tipo favelas, mocambos, alagados e cortiços. Ao mesmo tempo, era de interesse do Estado e de organismos internacionais e do capital estrangeiro a difusão da manutenção desta perspectiva de integração social das populações mais vulnerabilizadas, a partir dos seus locais de moradia, para que não pudessem ser propagados os movimentos de resistência contrários à ordem social.

A associação do trabalho dos Assistentes Sociais com um projeto nacional de desenvolvimento é histórica na nossa profissão enquanto assistentes sociais. Nesse sentido, muitas contradições foram omitidas na perspectiva de inserir as classes subalternas no projeto de dominação do capital, naquela época. Por isso, algumas

---

17 A história da Fundação Leão XIII e suas ações podem ser verificadas em: “Estudos sobre Serviço Social e Assistência Social no Brasil Disponível em <[http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0510670\\_07\\_cap\\_03.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0510670_07_cap_03.pdf)>.

reivindicações eram atendidas tais como: educação popular para as famílias moradores de favelas; organização comunitária; educação sanitária; mutirões para a provisão e melhorias de moradias; infraestrutura, etc. (ESTEVÃO, 1992; GUILHERME, 2012; AMMANN, 2003; CASTRO, 2000). Sendo assim, o assistente social se manteve, neste período, trabalhando na perspectiva de conciliação entre as classes, embasado na perspectiva funcionalista, a medida em que incorporava algumas pautas da classe trabalhadora ao projeto da burguesia nacional.

Na trajetória do trabalho social em comunidades não tem sido linear a atuação dos assistentes sociais no processo de discussão de projetos urbanos e habitacionais e no processo de reassentamento de famílias. A maior participação dos moradores nos projetos relativos à melhoria de infraestrutura e provisão de moradias se dá conforme o contexto histórico de mobilização popular e envolve discussões em torno do atendimento de demandas locais que podem possibilitar ou não a satisfação dos moradores em relação às necessidades habitacionais, ou, ainda, no que diz respeito ao sentido de cidade construído pelos moradores assistidos pela política habitacional. Da mesma forma, o sentido histórico dessa trajetória é revelador de diferentes sentidos e práticas sobre a questão da habitação, em um determinado tempo social, e como tal campo se relaciona com outras práticas como “direito”, “desigualdade” e “justiça”.

A atuação do Serviço social no campo urbano não é recente. No livro “Favelas Cariocas: ontem e hoje”, no artigo intitulado “O Assistente Social e as favelas”, o autor Cesar Honorato resgata o histórico do trabalho do assistente social com a questão urbana. Segundo ele, a partir da década de 1930, o assistente social insere-se no campo do urbano para classificar, mapear e conhecer os problemas sociais existentes nos espaços não formais da cidade, desprovidos de infraestrutura urbana; territórios que desde então serão chamados de favelas (HONORATO, 2012). Deste modo, o Serviço Social entra em cena para garantir não só o controle do Estado sobre o território das cidades, mas também para regular a relação capital/trabalho, que, desde o fim da escravidão, vinha sendo estabelecida. Vale lembrar que o rápido crescimento urbano-industrial e a dificuldade para formação de um mercado de trabalho são traços marcantes da nossa formação social, cuja reprodução do capital sempre se deu tendo por base a expropriação da terra (meio

de produção) e do trabalho (força de trabalho) (OLIVEIRA, 2003).

Segundo Gomes (2001), com o processo de intensificação da industrialização e aumento da favelização nas áreas mais pobres das cidades, a partir da década de 1940 os assistentes sociais foram chamados para intervir com o trabalho social nas comunidades e de forma disciplinadora. Com o intuito de solucionar o “problema de favelização”, o Serviço Social tinha o papel e a função social de fazer com que as pessoas se enquadrassem e se integrassem na sociedade, a partir de uma “prática tutelar exercida através da ação educativa e da viabilização da assistência e de outros serviços concretos” (GOMES, 2001, p. 4).

Tendo em vista que o problema da favelização tornou-se problema político e público, os projetos de desenvolvimento urbano das décadas de 1940 e 1950 passaram a ter nas ações de diminuição e/ou erradicação das favelas, por parte do Estado, um elemento dinamizador fundamental. Neste sentido, no começo do Estado Novo foi iniciada a construção dos primeiros parques proletários que garantiram a reprodução da força de trabalho assalariada e, de certo modo, contribuíram para mascarar a ação do Estado que promovia a remoção dos moradores das favelas mais bem localizadas para espaços longínquos da cidade. Mais uma vez, o assistente social aparece como agente deste Estado que atua para assistir às famílias trabalhadoras pobres urbanas a fim de que elas usem adequadamente as novas formas de moradia.

Neste sentido, o papel das visitadoras sociais durante este período era o de ensinar os trabalhadores “a morar bem”, pois nesta época os cortiços e habitações insalubres dos proletários eram foco de ações higienistas e sanitaristas do Estado para controle de doenças, como tuberculose e outras que pudessem “colocar em risco toda a sociedade”. Considerava-se que esta população possuía “costumes depravadados” que agravavam-se pelos hábitos de uma população “meio nômade, avessa a toda e qualquer regra de higiene”, como reforça Abreu (2008) apud Vieira (2013, p. 123). Tais segmentos dos trabalhadores viviam em más condições de higiene nas habitações coletivas e eram considerados grupos perigosos pelo poder público, conforme salienta Ana Lúcia Vieira (2013), que analisou a atuação das visitadoras sociais no período de 1944 a 1953.

A proposta de higienização de lugares e pessoas visava combater “os

desequilíbrios do lar, pois a rotina descomedida, sem regras e comportamentos nocivos, decorria da falta de educação doméstica”. (PINHEIRO, 1985 apud VIEIRA 2013, p. 123). Estas ações constituíam um amplo processo de recomposição do espaço urbano fundamentado através desse trabalho social molecular, que afirmava a “desqualificação dos trabalhadores e suas famílias” na utilização das suas moradias. (ibid.).

Neste momento, há um forte vínculo entre higiene e moralização nas ações do Estado, impondo não só modelos de habitação por meio dos parques e vilas proletárias, como também padrões de comportamento. Dessa forma, o binômio: moralização e controle do operariado esteve presente na política do Estado no tratamento da questão da moradia na década de 1940 e 1950, em consonância com os ideais industriais que desejavam que os trabalhadores pudessem ficar mais próximos do trabalho, diminuindo assim o tempo de locomoção e intervindo no lugar de moradia dos trabalhadores e promovendo habitações “bem-construídas, higiênicas e econômicas”, de acordo com os padrões arquitetônicos da época. (VIEIRA, 2013, p. 124)

Contudo, conforme problematiza Vieira (2013, p. 125), não bastava construir casas consideradas higiênicas, era necessário reeducar os trabalhadores por meio de uma nova lógica de “significados, ordenação e função”, a partir de “novos hábitos, atitudes e comportamentos”, pois se acreditava que isso era obstáculo ao crescimento econômico. Por isso, a função do conjunto residencial era “possuir serviços de reeducação dos moradores, que preparam seu ajustamento residencial e à comunidade”. (IAMAMOTO, 2007, p. 297).

Jeannine Verdés-Lenoux (1986, p. 15) realiza um estudo sobre a formação dos assistentes no final do século XIX e retrata a atuação do trabalhador social na França como um dos mecanismos de controle social das classes subalternas, na aceitação de valores dominantes, na individualização das questões sociais como forma de educar a classe operária, a partir de um olhar de disciplinamento, orientação nas suas vestimentas, nos lares, orçamentos domésticos, na maneira de pensar, conformando um trabalho de vigilância domiciliar. As visitadoras construía uma rede de proteção sanitária e social efetiva, até mesmo com vistas a enfrentar a chamada “marginalidade social”, com o objetivo de trabalhar valores e regras

sociais. Neste período, o serviço social francês, sofre influência da psicanálise, e trabalhava para o desenvolvimento de ações, enquanto conselheira social. A autora também identifica a mudança do discurso de readequação social para educação popular no trato da questão social.

Esta atuação do Serviço Social francês possui algumas semelhanças com o Serviço Social brasileiro, no que se refere à sua atuação entre a década de 1940 até meados da década de 1950. Com vistas ao enquadramento dos trabalhadores, aos comportamentos próprios de uma sociedade “industrial, moderna e civilizada”, as visitadoras sociais realizavam intervenções de modo a produzir diagnósticos sobre o modo de vida das famílias dos proletários. Exercia também o serviço de orientadoras sociais, serviço este que produzia cursos domésticos para atingir as donas de casas, reforçando o lugar da mulher no lar como educadora familiar e principal responsável pela higienização dos costumes, dos hábitos, da implantação de um novo modo de pensar o ambiente doméstico (VIEIRA, 2013).

Muitos eram os relatos de “desagregação familiar e famílias mal-ajustadas”. Os assistentes sociais consideravam entre as motivações de tal desagregação social: a inserção das mulheres no trabalho (nas fábricas), o alcoolismo e a falta de cuidado com os filhos. Acreditava-se na estratégia de familiarização das camadas populares para elevação do papel social da mulher na estrutura familiar. Com isso, podemos observar uma atuação dos assistentes sociais na perspectiva do enquadramento da força de trabalho e no tratamento moral da questão social e de suas refrações sociais e históricas, a partir de um olhar fiscalizador da vida social, por meio do entendimento da moradia popular como lugar privilegiado para o desempenho das estratégias de ajuste e adequação social. (VIEIRA, 2013)

Nesse sentido, se observarmos o trabalho dos assistentes sociais em favelas no período da década de 1950, com o desenvolvimento de comunidade<sup>18</sup>, o eixo de mobilização popular estava associado a um projeto de desenvolvimento urbano

---

<sup>18</sup> De acordo com Ammann (2013, p. 45) o Desenvolvimento de Comunidade foi institucionalizado pela ONU após a Segunda Guerra Mundial e foi postulado num momento histórico em que as grandes potências – lideradas pelos Estados Unidos e Rússia – deflagram a chamada “Guerra Fria” pela conquista do primado político, econômico e ideológico de um mundo supostamente bipolarizado. Neste sentido, foi realizado um acordo entre o Ministério da Agricultura e a “Inter-American Educational Foundation” e proposto uma “maior aproximação interamericana, mediante intercâmbio intensivo de educação, ideias e métodos pedagógicos entre os dois países” para adoção de missões rurais, a partir de recursos como rádio, cinema, bibliotecas, museus circulantes, etc. (AMMANN, 2013, p. 47).

nacional, cujo objetivo era promover o desenvolvimento econômico aliado ao desenvolvimento social. Contudo, como adverte Ammann (2003), tal dimensão do desenvolvimento social estava assentada na perspectiva de integração social através das ações do Estado, com se as mesmas pudessem solucionar problemas de ordem estrutural das classes subalternas.

Esses problemas foram contornados com o tratamento assistencial, na perspectiva ideológica integradora, com a oferta de serviços como: educação popular para as famílias dos moradores de favelas, organização comunitária, educação sanitária, mutirões para a provisão e melhoria de moradias, infraestrutura, etc. Assim, é importante observar que esse contato direto com as populações subalternas, particularmente a partir do seu lugar de moradia, não constitui uma situação ou um lócus da atuação do Serviço Social, na atualidade. Esse diálogo permanente com a classe trabalhadora, mediado pela questão da moradia como expressão social e urbana das relações capitalistas, se faz presente ao longo da nossa trajetória.

O questionamento sobre essa prática profissional tradicional inicia-se com o movimento de Economia e Humanismo liderado pelo padre dominicano Luis Joseph Lebret. O contato de Lebret com a América Latina imprime nova direção aos estudos do Movimento Economia e Humanismo na medida em que inclui a temática do subdesenvolvimento, sob a influência de Josué de Castro. A influência de Lebret no Serviço Social se realiza através de José Arthur Rios que participa da criação do Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas - SERFHA, órgão do governo do Rio de Janeiro, ainda na condição de Distrito Federal, responsável pelo estímulo à criação de Associações de Moradores (GOMES, 2007).

Conforme Gomes (2001), no segundo momento do processo de renovação do movimento de reconceituação da profissão, o assistente social vai se inserir nesse processo como mediador, “obtendo legitimidade no conjunto de mecanismos reguladores no âmbito das políticas sócio-assistenciais, desenvolvendo atividades e cumprindo objetivos que lhes são atribuídos socialmente e que ultrapassam sua vontade e intencionalidade.” (GOMES, 2001, p. 9).

Ammann (2008) historiciza que a ação dos assistentes sociais no Movimento

Popular de Bairro do Centro-Oeste, mais especificadamente o movimento conhecido como “Os Incansáveis da Ceilândia”, durante 1979, foi marcado por uma ação política na qual o trabalhador social atuava na perspectiva de conscientização da sua função contraditória enquanto representante do Estado e ao mesmo tempo como sujeito que estaria ao lado da luta dos trabalhadores. Neste trabalho, a autora nos conta que “a ação dos trabalhadores sociais se utilizava do suporte da instituição, mesmo quando o objeto desta é mais o controle que a cooperação com os Movimentos Populares”. (AMMANN, 2008, p. 153). Sob esse registro histórico, o questionamento à concepção clássica do Serviço Social como profissão privilegiada para o exercício das funções de controle social e de integração da classe trabalhadora estará vinculado ao aprofundamento do movimento de Renovação no Brasil, a partir da sua vertente de intenção de ruptura (NETTO, 2008) e o consequente diálogo com a tradição marxista pelo Serviço Social. O próximo segmento do capítulo tratará com maior aprofundamento desse assunto. Aqui cabe apenas indicar que as mutações e transformações do Serviço Social, assim como qualquer fato histórico, não se processam por saltos de radical ruptura com o passado, mas pela dialética de articulação entre os diferentes tempos históricos da própria profissão, com disputas pela hegemonia das forças em presença no Serviço Social e seus projetos societários e de profissão.

A partir desse arcabouço teórico-metodológico e ideo-político, característico da historicidade do processo de “intenção de ruptura” da reconceituação do Serviço Social brasileiro, a questão da moradia e a produção do urbano podem ser compreendidas, pelo Serviço Social, a partir da dinâmica das relações sociais capitalistas, das disputas entre diferentes interesses vertebrados pela luta de classes que mobilizarão a produção material e simbólica da cidade e da moradia. Da mesma forma, não apenas a questão urbana pode ser pensada criticamente, como também a ação política dos assistentes sociais no campo das lutas sociais urbanas. Para Gomes (2001),

as distintas formas de práticas dos assistentes sociais encontradas em cada período histórico estão relacionadas aos novos contornos e às formas de percepção da questão social, numa expressão que reflete a correlação de forças entre diversos atores que disputam a hegemonia de tal percepção. (ibid., p. 1).

Temos atualmente a intervenção do trabalho social, como componente obrigatório da política de habitação, voltado às ações e à mobilização popular, conscientização ambiental e geração de renda. Contudo, muitas vezes o trabalho de conscientização fica limitado ao trabalho educativo de ensinar aos moradores provenientes de favelas a viver em condomínio, explicando seus direitos e deveres numa perspectiva integradora, que envolve um projeto de cidade e de moradia que não fora construído pelos moradores. Essa perspectiva educativa do trabalho social é analisada por diferentes autores do Serviço Social. Destacamos aqui a contribuição de Abreu (2002), que identifica a função pedagógica do trabalho do assistente social. Essa perspectiva educativa do trabalho social também pode ser encontrada na literatura de Yamamoto (2007), considerando que a autora identifica a função pedagógica do assistente social através do seu instrumento mais utilizado, a linguagem. Influenciada por Gramsci, Abreu (2002) tece uma discussão acerca da função pedagógica do Assistente Social, mediada pelas políticas públicas, em especial a assistência social, tendo em vista os processos organizativos e de luta das classes subalternas. Ela caracteriza três perfis profissionais encontrados nas políticas sociais, atuando a partir de uma pedagogia da ajuda; de participação e das classes subalternas. Ela utiliza o conceito de Gramsci, considerando que as relações pedagógicas não se reduzem às relações escolares, pois “cada relação de hegemonia é necessariamente uma relação pedagógica” (ibid., p. 166). Estando essas relações inscritas na luta de classes pela hegemonia na sociedade.

Essas ações pedagógicas desenvolvidas pelos assistentes sociais no trabalho social concretizam a ação material e ideológica no modo de vida, de sentir, pensar e agir das classes subalternas envolvidas nos espaços ocupacionais, interferindo na reprodução física e subjetiva dessas classes; ao mesmo tempo em que rebatem na constituição do Serviço Social como profissão. (ABREU, 2002).

No trabalho social no PMCMV, vimos também um caráter disciplinador e ressocializador para com as famílias recém-beneficiárias nos condomínios do PMCMV, por meio da ideia de sustentabilidade introduzida nas ações de trabalho social, com vistas a garantir a manutenção do condomínio de forma a não reproduzir o que chama de “favelização”. Neste sentido, o trabalho do assistente social nos

condomínios se insere na dinâmica de readequação de normas e comportamentos, de acordo com as regras do PMCMV.

## **2.2 A aproximação do debate do Serviço Social com o campo popular das lutas sociais**

### **2.2.1 Lutas populares e a produção intelectual do Serviço Social**

O tema mobilização comunitária começou a ser discutido nos Seminários de Desenvolvimento de Comunidade durante o período entre 1951 e 1966. Nestes seminários, a temática *Desenvolvimento de Comunidade*, geralmente como instrumento de trabalho, era compreendida como uma:

técnica que, tendo por base, a discussão de assunto específico, em grupos informais de debate, levam seus integrantes, elementos representativos da comunidade (lideranças, entidade e povo) intencionalmente organizados, a uma tomada de consciência dos problemas e recursos da mesma, tornando-os preparados a realizarem trabalho onde prevaleça o espírito comunitário em uma forma coordenada e harmônica”. (AMMANN, 2013, p. 214).

Expressava uma construção ideológica tipicamente funcionalista<sup>19</sup>, com foco sobre o controle do processo de intervenção, esmiuçado em procedimentos, etapas, instrumentos. No livro “Manual de Operacionalização de Serviço Social de Comunidades”, citado por Ammann (2013), esboçam-se didaticamente etapas do processo como técnica a ser desenvolvida pelos assistentes sociais, tais como: o diagnóstico, a programação e a intervenção social.

No Desenvolvimento de Comunidade tradicional<sup>20</sup>, relata Ammann (2013, p.

<sup>19</sup> Guilherme (2012, p. 134) pontua que a “noção de integração social, segundo o molde funcionalista, se confirma através da proposta de educação social do homem rural. As Missões Rurais criadas pelo Ministério da Agricultura, em 1951, que contavam com equipes interdisciplinares, inclusive assistentes sociais, partiam da convicção de que na educação de base encontra-se a solução para o problema do “atraso cultural” da população camponesa, que era considerada “disfuncional” ao sistema e necessitava ser integrada. As equipes estimulavam a organização de grupos visando a que os mesmos desenvolvessem o estudo e solução de problemas locais.”.

<sup>20</sup> Segundo Guilherme (2012, p. 134, 135) “o desenvolvimento de comunidade assume caráter de mecanismo de ação sobre o capital humano, a partir de sua experiência comunitária, e estimula o próprio povo a participar do planejamento e da realização de programas destinados a elevar o padrão

214), o técnico atuará junto às lideranças locais, indicadas estas pelas lideranças formais como, “prefeito, vereadores, dirigentes religiosos. Essas lideranças é que devem nomear pessoas que vêm atuando na comunidade, há tempos, em ações para benefício da comunidade”. Dessa forma, o trabalho desenvolvido tinha um caráter elitista, baseado e reprodutor das estruturas de poder existentes, e era avaliado conforme os interesses da classe dominante.

A relação entre o assistente social e a população era baseada entre sujeito e objeto: o técnico era o sujeito da ação e considerava-se como objeto a população usuária, esta em segundo plano.

Ammann (2013) exemplifica:

O assistente social preocupa-se em conhecer a cultura da comunidade, principalmente suas normas e valores. Ele terá o cuidado quanto à escolha do projeto, no diagnóstico. Ele deverá procurar conhecer as causas maiores das situações ou dos bloqueios que intervêm no desenvolvimento local. É preciso que o técnico ajude as pessoas a compreenderem os porquês de determinadas situações ou bloqueios, considerando os comunitários. (AMMANN, 2013, p. 216).

Essa relação com a comunidade era baseada na ideia de conscientizar a população para que eles pudessem olhar seus próprios problemas e resolvê-los coletivamente, como se eles mesmos não pudessem identificar esses problemas.

Depois de alguns debates no interior da categoria profissional, na década de setenta surgiram outras influências que redirecionaram e/ou ampliaram a percepção da ideia de participação social das comunidades envolvidas no processo de Desenvolvimento de Comunidade. A partir de uma perspectiva dialética que considera o contexto histórico das relações sociais e processos de dominação e exploração vigentes nas sociedades capitalistas, são elaborados outros conceitos de participação social dos quais consideram a participação social no cotidiano como

---

de suas vidas por meio de esforços somados entre o povo e o governo. As comunidades deveriam encerrar as razões e as causas de seu desenvolvimento, bem como as condições para que isso acontecesse.” É no período entre 1960 e 1964 que o Desenvolvimento de Comunidade, como instrumento técnico-metodológico implica participação e o planejamento popular. Diante disso, as práticas e produções teóricas registram divergências, apresentando, portanto, dois movimentos no interior da prática profissional, segundo constata Ammann (2013), o primeiro de caráter mais aclassista e acrítico e o segundo que concebe a participação como importante para a mudança das estruturas sociais, com vinculação de um projeto de classe.

prática social concreta<sup>21</sup>. Influenciados por Lefebvre, por exemplo, as formas de participação analisadas por Lima (1979) concebem o cotidiano como centro real da práxis, onde o processo produtivo desempenha um papel fundamental.

A articulação entre os movimentos sociais e o Desenvolvimento de comunidade foi gestada com as experiências de movimentos de educação de base junto aos sindicatos rurais, que procurava estabelecer um vínculo orgânico entre intelectuais e as classes dominadas, pelo viés dos movimentos sociais. Outras obras foram elaboradas, como “Serviço Social de Comunidade numa visão de práxis”, também produzido por Santos (1983). Tal obra tem como base a práxis social como seu suporte metodológico, analisando o processo ensino-aprendizagem do Serviço Social de Comunidade nos currículos dos cursos, especialmente junto a Universidade Federal do Pará e instituições de Serviço Social de Belém.

Nestes estudos, foi verificada a influência do Serviço Social de Comunidade na formação de técnicos e “alguns reivindicam que a ação deveria contribuir para o avanço da consciência política do povo brasileiro através de trabalhos junto à população explorada e oprimida, partindo da luta de classes”. (AMMANN, 2013, p. 220)

Os que acreditam na práxis transformadora, a partir da adoção de uma perspectiva dialética, passam a ter um posicionamento que privilegia os movimentos populares, “como alternativa de práticas extrainstitucionais, dentre elas os sindicatos, as comunidades eclesiais de base, as associações de moradores, etc.”. (AMMANN, 2013, p. 220). Alguns até consideravam que o Serviço Social deveria optar somente pelas organizações populares, pois a partir delas que se conhece a realidade concreta da população e acreditavam que apenas desse modo poderiam “liberar o Serviço Social da dependência institucional, ou seja, do Estado e da classe dominante”. (ibid.). Tal perspectiva integrava um dos temas característicos dos debates profissionais, na transição aos anos 80, sobre os limites e possibilidades do trabalho do assistente social nas instituições. Assim, Silva apud Ammann (2013) defendia que os movimentos sociais são alternativas que propiciam “maior liberdade de ação, oferecendo uma prática profissional mais comprometida com as classes

---

<sup>21</sup> Neste período são produzidas as obras: LIMA, Sandra A. Barbosa. Participação social no cotidiano. São Paulo: Cortez e Moraes, 1979, p. 18 e 35 e a AMMANN, Safira Bezerra. Participação social. São Paulo: Cortez, 1977.

populares”. (ibid., p. 220).

Cabe destacar a importância do conceito de práxis social, à época, para pensar a ação profissional: na qual a ação transformadora de uma realidade propunha a construção de um novo projeto de sociedade a partir da prática social consciente. Tendo como base o movimento de ação-reflexão, tal projeto de ação visava a participação no cotidiano e o seu engajamento nos movimentos populares, ainda com a preocupação dos interesses da população usuária.

Silva apud Ammann (2013, p. 221) ressalta que a proposta era superar o caráter aclassista e apolítico do DC tradicional, mas ela considera que o Desenvolvimento de Comunidade se encontra no âmbito das políticas sociais como “condição importante para chegar ao desenvolvimento do país, com os movimentos sociais, ajudando na mobilização e organização em seus enfrentamentos e ações”. Por isso, irá propor a democratização do método, colocando-o a serviço dos interesses das classes populares.

As temáticas a serem estudadas como comunidade, desenvolvimento e participação passam a reorientar os objetivos do trabalho do assistente social e a instrumentalizar o Desenvolvimento de Comunidade, a partir das atribuições profissionais, os instrumentos, as técnicas e as estruturas de apoio.

A autora Maria Luiza de Souza, na sua obra “Desenvolvimento de Comunidade e Participação”<sup>22</sup> propõe o processo pedagógico de “autonomização das camadas populares e enfrentamento dos interesses e preocupações da população comunitária”, introduzindo no conceito de comunidade uma perspectiva de classes sociais. (AMMANN, 2013, p. 222)

Ammann salienta que o ponto de vista de Souza baseia-se na centralidade do local de moradia enquanto ponto de encontro entre o Desenvolvimento de Comunidade e os movimentos populares, assim como os espaços de moradia podem possibilitar uma transformação social. Então é estimulada e desenvolvida a participação, considerada como “processo que se expressa através da conscientização, organização e capacitação contínua e crescente da população ante a sua realidade concreta”. (AMMANN, 2013, p. 223).

Arlete Tessitores *et al.* (1980, p. 117), na Revista Serviço Social e Sociedade,

---

<sup>22</sup> Referência completa: SOUZA, Maria Luiza de. Desenvolvimento de Comunidade e participação. São Paulo: Cortez, 1987, p. 75 e 139.

número 3, a partir da experiência do trabalho social nas áreas central e periférica da cidade de São Paulo, em parceria com os alunos do CEBRATS – Centro Brasileiro de Trabalho Social, no trabalho de assessoria aos moradores que lutavam por melhores condições de infraestrutura urbana, desenvolveu uma metodologia de trabalho que se baseou em três eixos: *conscientização, organização e transformação*. O primeiro eixo refere-se ao processo que emerge da prática social, ao conhecer a essência da realidade objetiva; o segundo representa a forma necessária ao fortalecimento da luta pela transformação; e o último se remete à negação da qualidade atual de uma realidade, surgindo um novo estado.

Esta metodologia surgiu por meio de uma crítica à prática profissional aliada à classe dominante. Ao ser reconhecida essa nova metodologia e as contradições existentes das classes sociais, a ação profissional, através do desenvolvimento de comunidade, se inscreve na luta de classes.

Durante a Ditadura Militar, Martha Terezinha Godinho (1980, p. 151) analisa a política habitacional inserida no sistema político autoritário e concentrador de renda, no artigo na *Revista Serviço Social e Sociedade, número 2*, e relata que a participação, neste momento, é vista como um “mito”, pois ao inserir a participação comunitária nas ações de habitação popular, a referida participação se dará como “um instrumento de ação dessa política”, com um viés de controle social, eficiência da máquina pública e modernização do Estado.

A grande questão colocada para o papel do Serviço Social na política habitacional, durante o regime militar, se pautava na saída da sua condição de “amaciador do sistema”, por meio das ações de seleção de demanda habitacional, a partir dos critérios definidos pelo Sistema Financeiro de Habitação. Neste sentido, a sua prática social enquanto trabalhador estava vinculada ao avanço da democratização brasileira e da política habitacional.

Para Godinho (1980, p. 155), é no contexto da organização das forças sociais como os movimentos de favelados, moradores de loteamentos clandestinos, movimentos populares de bairros, etc., que a moradia irá se colocar como questão dinamizadora dos conflitos urbanos, através do confronto direto com o Estado. A necessidade de reorientação da prática profissional também sofrerá a influência da rearticulação da organização sindical da classe trabalhadora, que irá se expressar

na formação de um “novo sindicalismo” que também irá atravessar a experiência do assistente social enquanto trabalhador, parte do trabalhador coletivo, e, nesse sentido, integrante da classe trabalhadora. Tais experiências sociohistóricas e políticas transbordam os limites dessa dissertação. Importa ressaltar que o fato histórico da existência de sujeitos e projetos em disputa na classe trabalhadora e na sociedade brasileira, estimulará e desencadeará o debate sobre o papel social da profissão, em especial nesse contexto de redemocratização da sociedade brasileira. Será nesse contexto que emergirá a defesa do assistente social enquanto “agente social” capaz de mobilizar, facilitar e assessorar os movimentos populares que estão em conflito com a estrutura social, numa perspectiva de transformação social e redefinição da política habitacional.

Durante o processo de abertura política do regime ditatorial, pode-se observar que algumas prefeituras de oposição consideraram a organização coletiva dos moradores para realizar ações sociais em torno das reivindicações dos serviços urbanos e melhorias em infraestruturas nas favelas e comunidades.

A cultura do associativismo em Santa Catarina, nos mostra que, a partir das demandas dos moradores, as prefeituras começaram a se organizar em frentes de ação. Em decorrência disso, são organizados: associações de moradores, conselhos de pais de alunos, núcleo agrícolas, hortão comunitário, clube de mães, e outros, por iniciativas dos moradores a fim de pensar nas necessidades sociais de forma coletiva e organizada. Para Ammann (2013, p. 225), as associações funcionam como “cooperadoras do Estado, não se constituindo em movimentos sociais, que tem caráter contestador face àquela instância”.

As associações são responsáveis pelo encaminhamento de problemas do bairro, tais como a coleta de lixo, a conservação das ruas e calçadas, a organização de festas populares e até mesmo a busca de empregos, atendimento à pessoas sem recursos, conserto de habitações deterioradas. (AMMANN, 2013, p. 225).

A técnica do mutirão foi utilizada para a construção das obras, dos equipamentos que os moradores precisavam e também das suas habitações. O Prefeito da cidade de Lages acreditava que “qualquer grupo de pessoas com um mínimo de assistência técnica, é capaz de erguer sua própria moradia”. Assim o

mutirão da habitação se tornou o carro chefe do programa governamental. Só recebia a casa, quem trabalhasse na construção dela ou de seus companheiros (AMMANN, 2013, p. 225).

Segundo Ammann (2013), o mutirão no Desenvolvimento de Comunidade ortodoxo só foi utilizado para as populações de baixa renda, ao passo que os segmentos sociais com mais de três salários mínimos tinham suas habitações construídas pela COHAB, com financiamento do BNH.

A prefeitura também criou um banco de materiais que pudessem ser utilizados em reformas. A infraestrutura de água e esgoto era feita pelos próprios moradores. Por meio do horto comunitário, foi estimulada a agricultura como fonte de renda. Dessa forma houve subsídio para “produção de frutas, criação de coelhos, consumo de carne, artesanato a partir da pele; apicultura e piscicultura”. (AMMANN, 2013, p. 228)

As escolas do município procuravam adotar uma pedagogia adequada a realidade regional a partir do estímulo a investigação do universo vocabular e discussão das necessidades educacionais através do conselho de pais dos alunos.

Apesar dessas iniciativas mais democráticas e coletivas, o problema fundiário não foi questionado. Existia uma massa de trabalhadores rurais sem terra e sem condições de trabalho e subsistência, contrastando com a existência de grandes propriedades autossuficientes, ao lado de pequenas propriedades altamente dependentes (AMMANN, 2013).

A descentralização da gestão da prefeitura parece ter avançado no alcance social e o nível de participação social da população, o orçamento municipal deveria ser discutido e aprovado pelos núcleos e associações populares. São eleitos, “intendentes de distritos, como subprefeitos pelas comunidades que tem a atribuição da realização das obras públicas do distrito e a solução de problemas na área social”. (AMMANN, 2013, p. 229). A cobrança da taxa de IPTU era inferior nas periferias e mais alta nas áreas mais valorizadas, medida que pode ser considerada um avanço no que tange a democratização do acesso ao solo urbano e também é considerada uma iniciativa importante, considerando o poder aquisitivo entre as classes sociais.

### 2.2.2. Inserção nos movimentos populares

A reorganização da sociedade civil no processo de redemocratização do país recoloca ao Serviço Social o debate sobre o compromisso com a classe trabalhadora, “principal protagonista das lutas sociais no período”. (AMMANN, 2013).

Por um lado, a crítica sobre o Desenvolvimento de Comunidade “desvendera seu caráter ideológico, reiterativo e manipulador” (AMMANN, 2013, p. 230). De outro, o processo de reconceituação do Serviço Social “apontara os limites da ação profissional no interior das instituições.” (ibid.). Considerava-se que o papel legitimador das instituições, no que concerne à dominação e exploração de classe, “exerce um consentimento das classes dominadas para assegurar a hegemonia dominante sobre o conjunto da sociedade.” (ibid.).

Inicia-se, neste momento, uma crítica à participação social que era pautada nos projetos de desenvolvimento de comunidade nas décadas de 1950 e 1960, quando a Ação Comunitária tinha o papel de “acelerar o desenvolvimento, nos moldes em que ele é ditado pelo poder central”, ou seja, pelo governo federal. Como relata Ammann (1980), no artigo da Revista Serviço Social e Sociedade, número 5, tecendo uma análise crítica sobre o emprego do conceito de participação:

As populações envolvidas nesses programas compete legitimar as aludidas diretrizes, oferecer apoio logístico e mão-de-obra – quase sempre gratuita – para a execução e eficácia das mesmas. O desenvolvimento local transforma-se numa variável dependente dos modelos de desenvolvimento nacional, não se questionando a validade e justiça dos mesmos. O desenvolvimento é então identificado com as plataformas de governo, cabendo ao Estado promovê-lo, planificá-lo e ditar o que é bom e o que não é bom para os brasileiros. (AMMANN, 1980, p. 153).

O debate no interior da categoria profissional, nesta época, produziu discussões acaloradas em torno do dilema do assistente social atuar como “funcionário” das instituições e, assim, colaborar com a classe dominante na exploração da classe trabalhadora. Neste sentido, a profissão experimentou outros campos extrainstitucionais e iniciou a produção de diferentes experiências profissionais que partiram do desafio de questionar os modelos que reforçavam a

ideologia dominante. Cabe ressaltar, contudo, que, nesse momento histórico do início dos anos 80, era ainda pouco significativa a compreensão da profissão como uma especialização do trabalho coletivo e do assistente social como trabalhador inserido em processos de trabalho mediados pelas dimensões particulares e universais da questão social e das respostas institucionais do Estado ou das classes sociais ao enfrentamento da questão social. Os estudos de inspiração marxista responsáveis, no Brasil, pela difusão dessa compreensão, como a obra de Yamamoto e Carvalho (1996), ainda eram recentes e de pouca difusão. Na verdade, conforme afirma Neto (1998), tratava-se de um momento da reconceituação do Serviço Social inspirado criticamente pela “intenção de ruptura” com a forte característica de aproximação ao marxismo pela via da militância política e/ou partidária, ou, ainda, de um “marxismo sem Marx”, como afirma o autor.

A ação com os movimentos populares se deu como uma alternativa de criação de um vínculo orgânico com a classe trabalhadora, como foi o caso do Chile, no início de 1970. No Brasil, somente no final da década de 1970 as universidades passaram “a definir seu campo de prática com base em grupos engajados em lutas de transformação social”, com maior visibilidade. (AMMANN, 2013, p. 230). Como exemplos destas experiências nas universidades, podemos ressaltar a participação dos cursos de Serviço Social da PUC-SP e da Universidade de Brasília (UNB) que sistematizaram suas experiências através de monografias de conclusão de curso, dissertações, e publicações da época, principalmente na revista Serviço Social e Sociedade. Essas práticas eram desenvolvidas nas disciplinas de Serviço Social de Comunidade com muitos alunos que estavam praticando o estágio. Um dos exemplos da experiência de Brasília foi com o movimento popular da comunidade de Ceilândia, com associações de bairros, conhecido como os “Incansáveis”.

Ammann (2013) relata que dentre as ações desenvolvidas estavam inúmeras atividades: auxílio na oferta de informações sobre legislação, políticas sociais, trâmites legais de um processo judicial, a confecção e reprodução de suas histórias, elaboração de documentos para envio às autoridades, manifestos, cartas, abaixo-assinados, suporte na organização de assembleias, reuniões, plenárias, realização de visitas domiciliares, convocações para os encontros e explicação da situação legal dos lotes, etc.

A prática do Serviço Social da PUC de São Paulo, junto ao movimento popular, se deu por meio da criação de um projeto piloto, com a população residente na periferia da cidade. Ela foi concretizada pela inserção no Movimento de Loteamentos Clandestinos, cujos objetivos, em 1978, eram conscientizar os moradores dos loteamentos quanto à situação da ocupação, aumentar a participação dos moradores nos bairros, formação de lideranças, organização permanente do bairro, articulação deste movimento a outros da cidade. (AMMANN, 2013).

A atuação dos assistentes sociais consistia no assessoramento à população no contato com as instituições e órgãos responsáveis para resolução dos problemas dos bairros. Organizavam ida coletiva à prefeitura, socializavam informação, mapeavam a área. Neste sentido, os assistentes sociais procuravam institucionalizar a demanda e reivindicações dos moradores por meio das ações da prefeitura, prioridades estas que foram, muitas vezes, redimensionadas com a pressão popular.

Sendo assim, o assessoramento à população de modo a preparar o trabalho de pressão junto à prefeitura cooperou no sentido de levantar as reais necessidades da área no que se refere à infraestrutura e equipamentos sociais; problematizavam com a população sobre a precariedade ou inexistência destes serviços urbanos, os interesses assumidos pela gestão pública, o papel e significado dos movimentos populares na concretização das reivindicações, elaboração de estratégias coletivas e fortalecimento da organização popular, articulação com outros movimentos de nível regional. Neste sentido, seu saber técnico encontrava-se socializado junto à população.

Em São Paulo, ainda por meio institucional, foi realizada uma supervisão regional no bairro de Campo Limpo em 1981, junto com o movimento popular conhecido como Invasão do Parque Europa. Assim sendo, a equipe de Serviço Social acompanhava a ocupação na organização das suas reivindicações, por meio da elaboração de abaixo-assinados para destinar habitações populares, esclarecer a população sobre os riscos da ocupação da área. Contudo como o aparato repressivo estava bem organizado, a ocupação foi desfeita pela coerção e iniciou-se o despejo. Mas, futuramente, foi organizada uma ocupação em equipamento público como solução habitacional e a prefeitura se comprometeu a realizar a infraestrutura

necessária no entorno. A equipe do Serviço Social, ao final desta experiência, tirou a conclusão de que se deveria privilegiar o trabalho junto às bases, com a nucleação em pequenos grupos, conforme relato na Revista Serviço Social e Sociedade, número 5.

No mesmo artigo, intitulado “*O Serviço Social e os movimentos sociais – uma experiência de trabalho em Loteamentos Clandestinos*”, da Revista Serviço Social e Sociedade, número 5, de 1981, fruto da vivência de alunos de estágio que produziram seus trabalhos de conclusão de curso sobre esta experiência, é evidenciada que a intenção dessas experiências foi a de superar uma visão fragmentada da realidade. A perspectiva da atuação profissional nesses projetos pilotos parte de algumas premissas como veremos:

- Que as mudanças sociais são fruto de confrontos de interesses antagônicos;
- Reconhece que o Movimento de Loteamentos Clandestinos é consequência das contradições urbanas e do modo de produção capitalista que não garante condições mínimas para a reprodução do trabalhador e sua família;
- Que a luta pela legalização e regulamentação dos terrenos envolve um questionamento do papel do Estado e indignação da situação de exploração da classe trabalhadora;
- Que a população é sujeito da transformação da sociedade, por meio da sua organização e mobilização social. (PUC/SP, 1981, p. 132).

Esses pressupostos demonstram um movimento de ruptura com uma prática profissional, marcada pela burocracia e tecnificação que esteve hegemonicamente voltada para o fortalecimento de políticas sociais no entorno de um Estado fortemente autoritário e centralizador.

Ainda assim, os alunos da PUC/SP (1980, p. 143) problematizam a necessidade de revisão crítica dos fundamentos teórico-metodológicos do Serviço Social, pois a “estrutura tradicional não atende ao movimento histórico que emergem dos movimentos sociais.” Visto isso, temos que a própria metodologia do trabalho social foi desenvolvida e construída a partir do processo de participação da população, sendo constituída como uma premissa do trabalho profissional.

O reconhecimento da sua dimensão política, na contribuição do processo de

conscientização e mobilização social é visto como um confronto de posições que possibilita saltos de qualidade na organização da população. É neste contexto que o Serviço Social passa a adotar o método das Ciências Humanas, a *Investigação-Ação*, como uma primeira aproximação com a realidade por meio de participação de atividades significativas com a comunidade para o entendimento da população e sua forma de organização e suas expressões. Assim, é considerado que a sistematização e elaboração científica complementam a sua ação, entendendo o assistente social enquanto agente da transformação.

No artigo da Revista Serviço Social e Sociedade, número 8, intitulado “*Profissional-População uma luta conjunta*”, Araújo *et al.* (1982, p. 36) retrata o trabalho de mobilização, orientação e encaminhamento realizado por assistentes sociais em favelas da Zona Norte de São Paulo no ano de 1976, próximas ao Rio Tietê. A partir da fala dos moradores é perceptível que os assistentes sociais contribuíam para a organização interna dos moradores, colaborando com informações, propiciando condições para a autoorganização dos moradores na luta por luz, água, creche universitária, urbanização dos loteamentos, considerando que a população acreditava que a equipe profissional tinha respaldo institucional, o que facilitava a concretização das melhorias urbanas reivindicadas pelos moradores.

As reflexões de Siqueira *et al.* (1982) contribuem para esta análise, no artigo da mesma Revista Serviço Social e Sociedade, número 8, chamado “As contradições e o Espaço Profissional na prática do Assistente Social”, que demonstra a atuação dos assistentes sociais na assessoria à organização popular com o movimento social urbano das Favelas Funerária e Beibinha, em São Paulo, a partir de depoimentos de assistentes sociais que realizaram esse trabalho.

Nele, uma profissional deixa claro que o objetivo da atuação profissional era fazer com que 1) a população assumisse a posição de agente da história, a partir de sua participação pessoal e na mobilização do conjunto de lutas em busca da solução de suas necessidades; 2) elevar seu nível de consciência à medida que passaria por experiências vivas, vivências através do processo de luta e 3) contribuir para o seu grau de organização, comunitária e social.

Neste sentido, Rachelis e Rosa (1982, p. 70) apontam que o trabalho de assessoria dos assistentes sociais à população dos loteamentos clandestinos, na

relação que a mesma precisa estabelecer com as instituições, contribuiu para:

Facilitar seu acesso no cumprimento das exigências que representam uma dificuldade real (redigir documentos, idas coletivas à prefeitura, obtenção de informações, mapeamento de área, etc.), significa facilitar a inclusão nos serviços institucionais a que tem direito e forçar as instituições a redimensionar suas prioridades. O que Faleiros, aponta como a transformação da correlação de forças institucionais e a formação de uma aliança com um compromisso assumido entre técnicos, profissionais, as categorias e grupos da classe dominada. (RAICHELIS & ROSA, 1982, p. 70).

Dessa forma, este trabalho de fomento à participação social, possibilitou construir junto dos moradores uma pauta de reivindicações que se relaciona às necessidades fundamentais da população na periferia, desde o direito à moradia, aos serviços de infraestrutura urbana, creches, hospitais, escolas, etc. Assim como contribuir para o reconhecimento da luta dos movimentos sociais urbanos e a formação de compromissos assumidos pelo Poder Público para obtenção das suas reivindicações. Neste sentido, mecanismos coletivos de fortalecimento de organização popular foram criados com a atuação da equipe de Serviço Social nas favelas, a fim de que a população pudesse avançar nas suas pautas prioritárias, no que tange a integração ao sistema urbano da cidade e socialização dos benefícios da urbanização para toda a população.

Para Safira Ammann (2013), esse processo de inserção do Serviço Social no movimento popular possibilitou algumas conclusões como: a atuação dos diversos atores no processo de luta; o desvelamento de que a realidade não ocorre de imediato, mas que é uma ação e reflexão duradoura que deve ultrapassar a aparência; a identificação dos grupos que se formam a partir das necessidades concretas; a definição que o agente técnico não pode ir aos grupos com programas prontos, visto que os grupos já têm vivências e práticas sociais próprias a partir das suas necessidades, também ressalta que o grupo caminha com maior riqueza quando está calçado na ação.

### 2.2.3. Novas bases de legitimidade para o Serviço Social

Durante o governo de João Goulart, onde as reformas de base estavam em discussão, os movimentos políticos emergentes mais ativos foram “o MEB, o sindicalismo rural e a experiência do desenvolvimento de comunidade, junto às quais atuam segmentos da categoria profissional”, já numa perspectiva explícita do Serviço Social de compromisso junto às classes populares. (SILVA & SILVA, 2002, p. 32)

Neste contexto, seguem os encontros de Araxá, o primeiro realizado em 1967 e posteriormente em 1972, pelo Encontro de Teresópolis, ambos marcam o “esforço da categoria profissional em torno da sistematização teórico-prática do Serviço Social”. (SILVA E SILVA, 2002, p. 35).

Durante a ditadura militar, no I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974), este período significou a construção de uma política social mais integrada entre governo federal, estados e municípios, entre regiões desenvolvidas e subdesenvolvidas a fim de efetivar programas como:

Programa de Integração Social (PIS), PASEP (Programa de Formação do Patrimônio Público) com o objetivo de garantir a renda nacional e assegurar o aumento da poupança, Fundo de Assistência do Trabalhador Rural (FUNRURAL). (SILVA & SILVA, 2002, p. 32).

Na transição dos anos 70 aos anos 80, a partir do ressurgimento e mobilização dos movimentos sociais, a categoria profissional procura novas bases de legitimidade profissional, diferentes das suas origens. O projeto profissional de ruptura, a partir da introdução do marxismo no contexto do Serviço Social brasileiro, é influenciado pela vertente do estruturalismo, como aponta Silva e Silva (2002, p. 35), com a influência de Althusser, “manifestada através da concepção das instituições vistas com aparelhos ideológicos do Estado, seguindo a tendência do Movimento de Reconceituação, em nível continental, naquele momento, que negava a prática institucionalizada e enfatizava a militância política” (ibid.).

De acordo com Sposati (2009), os anos 1970 foram marcados pela efervescência política, “a emergência do ABC, a forte presença das multinacionais,

do capital estrangeiro e da emergência do movimento sindical, que fará as greves do ABC como palco central de luta” (SPOSATI, 2009, p. 82). Neste período, o Serviço Social se aproximou dos movimentos sociais urbanos.

Para Sposati (2009, p. 82), “a descentralização do Estado (União) e o fortalecimento dos municípios como forma de ampliação da presença e da decisão popular são reivindicações explícitas do processo de democratização”. A palavra de ordem era “participação social”.

Neste sentido, o processo de reconceituação brasileiro e latino-americana do Serviço Social criticava e desnudava os limites do ensino e da prática do Serviço Social no início da década de 70, alinhados e importados da realidade americana e europeia. O que se desejava era romper com a “neutralidade científica” e apresentar uma matriz social e conceitual com aliança de classe (SPOSATI, 2009, p. 83).

Fruto do movimento de reconceituação foi elaborada e sistematizada a experiência do chamado Método BH, por docentes, alunos e supervisores da Escola de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de Belo Horizonte, que vivenciaram experiências com moradores de bairros e vilas operárias, e que visavam contribuir para a transformação da sociedade de uma forma dialética, conforme salienta Ammann (2008):

Na definição do objeto do trabalho social, o método leva em conta a historicidade de toda a prática social, o desenvolvimento dependente, no Brasil, as relações entre as diversas classes e a relação entre o objeto mesmo, os objetivos profissionais. A transformação da sociedade e a realização do homem se apresentam como meta final de todo trabalho social, enquanto a conscientização, organização e capacitação surgem como objetivos-meio. (AMMANN, 2008, p. 154).

Safira Ammann, ao analisar a experiência do método Belo Horizonte, destaca a orientação teórica materialista histórica-dialética do método, e salienta suas principais características de aproximação e intervenção na realidade social: 1) aproximação; 2) investigação significativa; 3) aproximação; 4) programação; 5) execução de projetos; 6) avaliação, onde a teoria é realimentada e reformulada.

Em entrevista sobre a conjuntura do Serviço Social na América Latina, entre 1970 e 1980, Santos (2007) afirma que o

Método BH partia do pressuposto de que os indivíduos agiam em função do seu momento histórico e das grandes variáveis econômicas e sociais, e que estavam condicionados pelas relações de classe e relações externas (em função da natureza dos nossos Estados Nacionais). (...) Assim mesmo, pensava-se que a pesquisa era construída através de aproximações permanentes e sucessivas entre conhecimento e prática, entre indivíduo e sociedade. Privilegiava-se a influência sobre as políticas sociais estatais ou sobre as estruturas socioeconômicas que sobre as pessoas em particular. O Método BH congregava, na pesquisa, professores de Serviço Social e cientistas sociais, supervisores, estudantes que conformavam as Equipes de Prática da Escola de Serviço Social. (...) A experiência de BH permitiu uma tomada de consciência sobre a dimensão política da intervenção profissional, sob o ângulo da esquerda e da identidade com os movimentos de mudança social e política. E isso nos anos 70, em plena vigência da ditadura, significou um salto qualitativo de importância considerável no meio profissional. (SANTOS, 2007, p. 167).

Neste sentido, o contexto histórico de articulação entre os segmentos populares e articulação política entre os profissionais possibilitou um avanço na profissão no que se refere ao método de análise da realidade e intervenção profissional, na construção de um projeto profissional comprometido com os diferentes segmentos da classe trabalhadora, de clara inspiração classista e popular.

O Serviço Social, durante os anos 60 e 70, no Rio de Janeiro, esteve inserido em um conjunto diversificado de ações urbanas no campo da moradia, fortemente estruturado pelo objetivo de erradicação das favelas e produção massiva de conjuntos habitacionais para a população removida, com espraiamento das áreas periféricas da cidade. Mas foi a partir da transição aos anos 80 que as movimentações da sociedade brasileira provocam uma inflexão entre a formação e a prática profissional, segundo Gomes (2006), dada a importância da extensão universitária neste período, como mediação entre a formação e a prática profissional e a realidade social.

Produto destas experiências de extensão universitária, nos cursos de Serviço Social, no Brasil, o Serviço Social participará de vários processos de mobilização comunitária, organização e educação popular, devido ao trabalho prestado de assessoria aos movimentos sociais urbanos, conforme necessidades dos moradores, além de experiências institucionais nas prefeituras municipais e órgãos

públicos no processo de prestação de serviços urbanos e habitacionais. Algumas experiências pretendem ser socializadas neste trabalho com o objetivo de compreendermos a relação do Serviço Social com o campo da habitação, seu legado teórico-metodológico e ideo-político, assim como as contradições das requisições socioinstitucionais.

Sobre a experiência com movimentos populares de bairros, Ammann (2008) contextualiza que os profissionais do Serviço Social socializavam informações para os moradores no sentido de potencializar a luta dos moradores, caso os moradores não estejam interessados na proposta do Estado de remanejamento. Nesse sentido, “procuravam brechas deixadas pelas contradições internas, procuravam criar novos espaços em nível institucional e buscavam um compromisso com a classe trabalhadora, oferecendo-lhe apoio técnico e, às vezes, até material”. (AMMANN, 2008, p. 153). Para Ammann (2008), cabia ao profissional “desmobilizar o Movimento Popular, convencendo a população a abandonar áreas ocupadas e transferir-se para áreas que lhes eram legalmente destinadas”. (ibid.). Contudo, o trabalhador, diante deste impasse, abriu o jogo com a população, mostrando a duplicidade de seu papel que, “enquanto indivíduo, ele estava do lado da população, julgando que ela tinha o direito a uma moradia digna, em áreas que oferecessem boas condições de habitabilidade (...), mas enquanto funcionário competia-lhe fazer a transferência.” (AMMANN, 2008, p. 154).

Raichelis (1988), no seu livro *“Legitimidade Popular e Poder Público”*, nos ajuda a entender melhor essa contradição, apontando que a profissão, embora organizada para prestar serviços à classe trabalhadora, contraditoriamente, o Serviço Social não surge como uma “reinvindicação da população-alvo de sua ação, mas de grupos e frações de classe dominantes como um instrumento auxiliar na difusão da ideologia e no exercício do poder de classe” (RAICHELIS, 1988, p. 67). É na reconstrução histórica que o Serviço Social altera suas relações com as classes sociais na busca de novas bases de legitimidade do exercício profissional.

É a partir da década de 1960, com a importância dada ao Serviço Social brasileiro e latino-americano, que se iniciam transformações significativas e expressivas no interior da profissão, como retrata Raichelis (1988), movidas por orientações teórico-ideológicas, a partir das mudanças advindas das relações entre

Estado e sociedade civil e na compreensão do seu papel social enquanto profissão. Ammann (1980, p. 155) aponta que a postura dos assistentes sociais vai se modificando, a medida que eles se identificam enquanto “intelectuais orgânicos”, sob influência do pensamento de Gramsci, passam a buscar o “compromisso com as necessidades da população e não os interesses do Estado ou de seus aparatos ideológicos”. Deste modo, a noção de participação é centrada pela sua dimensão política e significa a luta pela hegemonia das classes subalternas, a partir de uma transformação da estrutura de classes.

Por meio dos projetos de desenvolvimento de comunidade (DC) heterodoxos, que se opõe à orientação oficial de DC, denominada por Ammann (1980) de “experiências ortodoxas de DC<sup>23</sup>”, são incorporadas experiências relacionadas às práticas de educação popular e as experiências desenvolvidas pelo MEB (Movimento de Educação de Base). (RAICHELIS, 1988, p. 76).<sup>24</sup>

Segundo Ammann, o Serviço Social irá compartilhar da experiência dos movimentos sociais que utilizam técnicas cooperativas e se organizam para solucionar interesses comuns, como ajuda mútua, mutirão, etc., além das experiências construídas nos Centros de Demonstração, Extensão Rural, Centros Sociais, Associação de Bairros, Conselhos de Comunidades, Centros de Desenvolvimento Social, etc. (AMMANN, 1980, p. 85).

Rachelis (1988) salienta que o perfil social da profissão foi se alterando com a incorporação de parcela significativa de profissionais que levaram para a prática profissional uma experiência política, grande parte adquirida dentro da chamada “esquerda cristã”, oriunda de “uma militância política nos marcos do desenvolvimentismo”. Grande parcela teve contato com as necessidades das populações periféricas, a partir das pautas ligadas à terra e ao direito à cidade. (ibid. p. 77.).

---

<sup>23</sup> Os trabalhos realizados sob esta denominação inspiram-se em pressupostos funcionalistas e abordam a comunidade como uma unidade constituída de partes interdependentes que devem colaborar para o equilíbrio do todo. Valores são compartilhados por todos os membros da comunidade, a partir de pautas sociais moralmente sancionadas. A integração é, colocada como fundamental para a harmonia do sistema, devendo assegurar uma cominação de funções e papéis diferentes. O conceito de participação desenvolvida por estes trabalhos está embasado na ideia de preservação da harmonia, continuidade e estabilização do sistema, sem a presença de conflitos (AMMANN, 1980, p. 84-85).

<sup>24</sup> Este conceito de Desenvolvimento de Comunidade Ortodoxo foi desenvolvido por Mariangela Belfiore Wanderley (1998)

Na América Latina, é desencadeada uma clara posição de recusa e crítica ao chamado Serviço Social tradicional, a partir de experiências desenvolvimentistas. É desenvolvida uma posição contrária às ações paternalistas e ações paliativas que se configuram como respostas profissionais aos problemas sociais da época, além da crítica à importação de modelos não compatíveis a realidade brasileira latino-americana. (RAICHELIS, 1988).

A crítica desenvolvida no período ditatorial brasileiro voltou-se ao Estado autoritário e centralizador. Além do caráter repressivo e cerceador que o Estado assume, as suas características são burocratizadas e modernizadoras, que compuseram as demandas do exercício profissional neste período, a partir da tecnificação da prática profissional.

A partir da experiência do campo-piloto com Loteamentos Clandestinos, no ano de 1981, compartilhada por assistentes sociais e professoras da Escola de Serviço Social da PUC-SP na Revista Serviço Social, número 8, intitulada “*Considerações a Respeito da Prática do Serviço Social em Movimentos Sociais – fragmentos de uma experiência*”, Raichelis e Rosa (1982, p. 70), argumentam que tal experiência nasceu como crítica e alternativa ao chamado Serviço Social “tradicional”, configurando-se enquanto “um projeto de intervenção social respaldado em forças sociopolíticas inscritas nos movimentos populares e de massa”. O movimento constituído por esses profissionais se norteava a partir da crítica da ação profissional alinhada à perspectiva funcionalista, de natureza “empirista, reiterativa, paliativa e burocratizada do trabalho social desenvolvido nas instituições públicas ou privadas de prestação de serviços assistenciais”. (ibid.).

Lehfeld (1983), na Revista Serviço Social, número 11, analisa a política habitacional durante a ditadura militar, conformando os agentes públicos e privados que atuavam no mercado habitacional para produção de moradia, como, 1) as Companhias Habitacionais (COHABs), que atendem as famílias com renda mensal até cinco salários mínimos (mercado popular); 2) Cooperativas Habitacionais (INOCOOPS), que prestavam atendimento às famílias que possuíam renda mensal de 3 a 6 salários mínimos (renda ampliada posteriormente) e 3) as caixas econômicas, associações de poupança e empréstimos e sociedade de crédito imobiliário que faziam o atendimento às famílias com renda mínima de seis salários.

Posteriormente, a mesma discute o papel do Assistente Social nesses programas habitacionais que se encontrava confrontado entre uma atuação mais ligada ao nível assistencial e outra ao nível político, promocional.

Leila Santos apud Lehfeld (1983) caracteriza que as políticas de Desenvolvimento Social eram classificadas nesses dois tipos, uma assistencial, mais dirigida às ações de problemas urbanos como mendicância, alcoolismo, saúde, habitação, emprego, bem estar da família e entre outros. E as políticas promocionais, de prestação de serviços diretos, tinham o objetivo de educar, capacitar e organizar, com programas de desenvolvimento, grupos de pressão da população com o interesse conscientizador e politizador.

Era considerado um privilégio, os assistentes sociais que tinham uma prática menos institucionalizada e burocratizada e que estavam ligados à organização desses grupos de pressão, visto que a maioria estava relacionada à prática assistencial. Neste sentido, os processos de transformação e decisão não se passava a toda a categoria profissional. De acordo com a autora, “eram privilegiadas as equipes que trabalhavam com meios para efetivar um exercício profissional transformador, menos burocratizante”. (LEHFELD, 1983, p. 25).

Geralmente, conforme afirma Lehfeld (1983), a atuação dos assistentes sociais nos programas habitacionais se remetia ao desenvolvimento de trabalhos como: classificação socioeconômica dos usuários dos serviços; elaboração de listagem dos prometentes mutuários classificados para os diversos tipos de habitação, tais quais as COHABs; elaboração das pastas individuais de cada prometeente comprador; preparação dos mutuários para a mudança para o novo núcleo e desenvolvimento de programas comunitários. “Nesses programas habitacionais ligados às prefeituras municipais, como Pró-Favela, Pró-Morar e outros, o Assistente Social trabalha com o fim de prestação de serviços, cadastramento e levantamentos sociais”. (LEHFELD, 1983, p. 25).

A crítica sobre esta prática profissional, na época, era calçada numa política assistencial que caracterizava o assistente social como simples administrador dos serviços sociais. O que propunha Leila Lima Santos (1982) apud Lehfeld (1983) sobre este momento histórico, é que a análise das políticas sociais deve ser considerada de acordo com o seu papel no processo de acumulação do capital e

também deve ser revelado o papel que elas exercem na distribuição real dos fatores relacionados ao nível de vida da população, além da participação nos sistemas de decisão política dos grupos sociais, e isto requer considerar a sua força sociopolítica no processo.

O que sugere Lehfeld (1983, p.26) sobre a prática profissional, neste momento de questionamento das suas bases teórico-metodológicas e ético-políticas, é a projeção de uma estratégia de luta profissional, buscando maiores níveis de participação no poder para definição e formulação das políticas sociais, pois a mesma acredita que “resistindo à instrumentação burocrática de que é objeto, e preparar-se para atuar junto e com a população, quando as transformações políticas, sociais e econômicas surgirem”, consiste em formas de sustentação política da profissão, no compromisso com a população.

Neste sentido, o que leva um movimento no interior da categoria profissional a sua ação conjunta com os movimentos populares é o processo de reorganização sindical e dos movimentos sociais que fazem com que a base do serviço social passe a defender seus interesses profissionais com uma pauta de reivindicações. É neste movimento de organização das classes populares que o Serviço Social “busca novas fontes de legitimidade e reconhecimento voltados para o estabelecimento de vínculos orgânicos com os setores populares.” (RAICHELIS, 1988, p. 82).

Consistia numa grande preocupação para os assistentes sociais que trabalhavam com assessoria aos movimentos sociais urbanos, na perspectiva da educação popular, o esforço para não manipulação das classes subalternas, considerando o seu vínculo de trabalho. Dessa forma, a identificação enquanto “agente externo” pôde facilitar o reconhecimento do saber popular e levantar algumas premissas de seu trabalho educativo. Como mostra Magalhães (1981, p. 46), na revista *Serviço Social e Sociedade*, número 6, entre elas: captar o cotidiano da vida e do trabalho, suas formas de organização e reivindicação de direitos e recursos existentes ao nível da relação comunidade e Estado; auxiliar a população a sistematização da sua própria vida com recursos audiovisuais; compor um histórico da população e estimular a comunicação interna para que eles assumam a direção do processo. Segundo a referida autora,

A prática educativa do 'agente externo' nessa perspectiva demanda uma relação de troca de conhecimentos e experiências, não caindo nos riscos do 'vanguardismo' ou da 'mistificação' do saber popular. As questões de ordem metodológica têm a ver diretamente com o posicionamento de cada profissional face à realidade social. A partir das premissas aqui destacadas, os objetivos profissionais tais como 'conscientização' e organização das camadas subalternas (...) passam a ser revistos. O Serviço Social passa a não mais ser considerado agente central de 'mudança' e de 'conscientização' das camadas subalternas. (MAGALHÃES, 1981, p. 46-47).

Por meio das leituras de Gramsci, vinculadas ao exercício profissional, o Serviço Social passou a reconhecer a cultura das classes subalternas, considerando a visão de classe e as condições materiais e subjetivas de formação da sua ação profissional e do saber popular. Algo que observou-se também na consciência política, que se forma ao longo do processo de organização popular, de que cabe às organizações populares, no território, assumir a direção do processo de mobilização por direitos e cidadania. (MAGALHÃES, 1981, p. 50).

Também é expressão deste acúmulo no processo do movimento de reconceitualização a influência de diferentes leituras marxistas, algumas inclusive, contraditórias entre si, sobre o Estado. Assim, serão comuns as referências a autores como Gramsci, Poulantzaz, Althusser, Manuel Castells, entre outros <sup>25</sup>. Dessa forma, a leitura que prevalece a partir dessas influências, identifica o Estado como um espaço de embates de projetos antagônicos que estão em disputa, permeados pela luta entre as classes sociais; enquanto gerador da "infraestrutura necessária ao processo de expansão industrial, como gestor e controlador dos serviços de consumo coletivos necessários à reprodução da força de trabalho", e, ao mesmo tempo, concebem o Estado como o principal responsável pelo processo de espoliação e exclusão das classes subalternas. Neste sentido, o Estado é alvo de embates com os movimentos sociais urbanos, e estes se defrontam com o caráter

---

<sup>25</sup> Particularmente o livro "O Estado, o poder, o socialismo", de Nicos Poulantzas, cuja primeira edição no Brasil, data de 1980, exerceu importância nos cursos de Serviço Social e nos debates da profissão sobre a relação entre Estado e classes sociais, ao lado da concepção gramsciana de Estado, a partir da revisão curricular do início dos anos 80. Contudo, tais influências, ainda que confrontem a interpretação Althusseriana de Estado, não impediram a penetração e disseminação do marxismo estruturalista de Althusser nos cursos de Serviço Social. Assim, uma obra de impacto e influência considerável para o Serviço Social na interpretação da chamada "questão urbana" e do papel do Estado e dos movimentos sociais frente à questão urbana, foi o livro de Manuel Castells, "A questão urbana", publicado originalmente em 1969, na França, e em 1983, no Brasil, claramente influenciado pela leitura estruturalista do marxismo.

contraditório do Estado, tendo em vista que o mesmo deve atender as necessidades de consumo coletivo e também privilegiar a reprodução do capital em detrimento do trabalho, conforme afirmam Rosa e Raichelis (1985).

Rosa e Raichelis (1985), no artigo da Revista Serviço Social e Sociedade, número 19, intitulado “*O Serviço Social e os movimentos sociais – Análise de uma prática*”, de acordo com a experiência de assessoria aos movimentos de loteamentos clandestinos, observou o caráter contraditório do Estado, considerando que no momento em que se criavam organismos descentralizados e mecanismos de atendimento de demandas populares para regularização do acesso a terra, também abria-se a possibilidade para dividir o movimento e impedir uma pressão unificada e organizada sobre o Estado, a partir dos colegiados que eram subordinados às Administrações Regionais, cujo objetivo era a regularização dos loteamentos.

Visto isso, essa experiência de embates entre projetos distintos de sociedade que disputavam a concepção de Estado, construiu um projeto profissional que se contrapunha ao que fora largamente adotada pelo Serviço Social e que enfatizava a necessidade de integração das chamadas “populações marginais” ao todo social. (ROSA & RAICHELIS, 1985, p. 85).

A utilização dessa matriz teórica orientou as experiências profissionais pesquisadas e relatadas aqui, estabelecendo mediações importantes para o campo das políticas sociais dos órgãos públicos, destinados ao atendimento das consideradas “populações de baixa renda”, contribuindo para a crítica da noção de “comunidade” que pressupunha uma “certa” homogeneidade da população e do território, além de ser sempre acionada como elemento operador das políticas de integração e apaziguamento social em áreas e segmentos sociais de maior conflito urbano. Nesse sentido, Rosa e Raichelis (1985, p. 86), mostram como os relatórios da ONU, na década de 1960, propunham “integrar as comunidades na vida da nação e torná-las capazes de contribuir decisivamente para o progresso nacional”, com o desenvolvimento de iniciativas de ajuda mútua e assistência - a partir de práticas solidárias e cooperativas para resolução de problemas locais com a utilização de seus próprios recursos.

Essas experiências do exercício profissional com assessoria dos movimentos sociais problematizavam o estímulo às práticas do mutirão, pois consideravam que o

Estado tinha que assumir seu papel enquanto gestor de consumo coletivo; tendo em vista que a força de trabalho já era explorada no processo produtivo e espoliada enquanto morador sem acesso aos serviços urbanos. Neste sentido, a visão do lugar da moradia como lugar de conflitos e contradições, reconhecendo a sociedade de classes e incorporando esse conteúdo da luta de classes na prática profissional, subverteu o sentido harmonioso e homogêneo de comunidade. Tal acúmulo foi também importante para dar visibilidade ao poder de classe, seja para manutenção da ordem e/ou para a contestação desta subordinação e criação de alternativas que contradizem esta lógica, fortalecendo a contrahegemonia.

O reconhecimento da natureza política-ideológica da prática profissional possibilitou a construção de um projeto profissional cuja direção social se alinhava aos compromissos políticos e ideológicos da classe trabalhadora. Este debate adquiriu uma qualidade e aprofundamento, na medida em que “se multiplicavam experiências de inserção de assistentes sociais em processos organizativos e permitiam um vínculo mais orgânico com os interesses e perspectiva política imprimida pela sua ação coletiva.” (ROSA & RAICHELIS, 1985, p. 96).

Um conjunto de profissionais da Associação Profissional dos Assistentes Sociais do Amazonas (APASAM), em 1981, realizou uma crítica de forma a socializar o posicionamento coletivo dos assistentes sociais do estado do Amazonas, propondo uma reflexão da práxis do assistente social, vinculado à manutenção da ideologia dominante. Neste momento, os assistentes sociais já expressam um aprofundamento teórico-metodológico da análise das relações sociais, a partir da visão crítica do processo de participação, com influência da teoria de Althusser.

Dessa forma, a equipe elabora um artigo na Revista Serviço Social e Sociedade, número 6, em 1981, chamado “*Associação Profissional dos Assistentes Sociais do Amazonas – APASAM*”, em que constroem três posicionamentos dos assistentes sociais do Amazonas e produzem propostas de ação profissional para cada posicionamento. Os respectivos posicionamentos são: visão crítica das consequências do desenvolvimento, visão crítica do processo de participação, e visão crítica das relações sociais.

Aqui interessa destacar em especial a questão da participação. A equipe

partirá da contribuição de Safira Bezerra Ammann para questionar o sentido e o limite da participação na sociedade burguesa, considerando-se a desigualdade estrutural da ordem burguesa de apropriação privada da riqueza gerada pelo trabalho. A partir dessa contradição, a equipe irá, então, afirmar que não há participação real, mas formas de mistificação da mesma, através de estratégias de mobilização social, de disseminação do discurso liberal de igualdade de oportunidades e de direitos sociais. A partir de tal visão, a equipe de Serviço Social irá reivindicar a inspiração teórica de Althusser sobre o papel das ideologias e dos aparelhos ideológicos de Estado, para propor como papel do profissional:

1- desenvolver um processo educativo (com a clientela) reflexivo, crítico e transformador, como ponto fundamental de condicionamento a uma participação; 2- informar e esclarecer sobre as contradições nas estruturas econômicas e políticas como um todo, pois embora a clientela viva sob pressões diretas e maciças da ideologia opressora, experimenta pela própria prática uma reforma de ideologia contraditória. (1981, p.103).

Deborah Pierre (1981, p. 68), na Revista Serviço Social e Sociedade, número 6, já busca problematizar o papel do Serviço Social na organização popular, desenvolvido nas instituições públicas, a partir do entendimento das instituições como aparelhos ideológicos do Estado, no qual “departamentalizam o social”. Nas instituições, o assistente social conquista seu espaço e ganha respeito a partir do seu compromisso com a população para transformação do cotidiano, assim como atua na correlação de forças para influir na cultura institucional.

Algumas entrevistas foram realizadas com os moradores das favelas onde os assistentes sociais atuavam. Dentre os aspectos levantados, observou-se que, no contexto de luta, a população esperava que o profissional levasse informações que fossem importantes para aumentar o conhecimento e estimular a percepção do coletivo. A contradição era percebida quando os assistentes sociais, na sua relação com a instituição, verificavam a tensão existente entre os interesses do governo e da população, que muitas vezes divergiam. (PIERRE *et al.*, 1981, p. 85).

Por vezes, os assistentes sociais verificavam que as demandas por creche e moradia não iriam “resolver” os problemas dos moradores, mas com a organização dos moradores potencializava-se as possibilidades de luta e conquistas. Outro

problema encontrado ocorria quando os projetos habitacionais “vinham prontos” e com prazos de execução e avaliação preestabelecidos, dificultando o processo participativo, com resultados mais individuais que coletivos. (PIERRE *et al.*, 1981, p. 86).

Tal depoimento relata como o contato direto com a população construía um compromisso entre o profissional e a população:

O técnico (...) enfatiza a importância do trabalho com a população, pois acredita que o afastamento da realidade, por parte do técnico, leva a um maior compromisso com os programas e projetos do órgão, sem garantir, assim, sua viabilidade prática. Quando você está no dia-a-dia com a população, acho que esse compromisso aumenta, você está sentindo ali, vivendo a realidade deles, então eu acho que aumenta; a partir do movimento em que você se afasta, começa a se comprometer mais com o órgão....talvez por a gente não vivenciar mais aqueles momentos ali...”(PIERRE *et al.*, 1981, p. 93).

Rachelis também relata uma experiência e metodologia de trabalho social desenvolvido em instituições públicas, na Secretaria da Família e do Bem-Estar Social (FABES), entre 1982 e 1984, e na Coordenadoria do Bem-Estar Social (COBES)<sup>26</sup>, no período entre 1979 e 1982. A Fabes era uma instituição que prestava serviços assistenciais, educacionais e habitacionais para a população de baixa renda de 0 a 5 salários mínimos mensais. A população procurava o suprimento das necessidades básicas como alimentação, emprego, moradia, etc., principalmente frente ao número de desempregados e subempregados. Os programas desenvolvidos específicos eram de Habitação Popular, Menor (Creches e Orientação Socioeducativa ao Menor – OSEM<sup>27</sup>), Assistência Pública, Educação de Adultos, Trabalho e Informações Técnicas.

Em entrevista com assistentes sociais que executavam esses programas citados acima, no qual procurou-se estabelecer contato com aqueles profissionais que tinham uma atuação direta com a população numa abordagem mais coletiva dos

---

<sup>26</sup> A Coordenadoria do Bem-Estar Social era uma autarquia pública ligada à Prefeitura Municipal de São Paulo, onde tinha um Grupo de trabalho de assistentes sociais que era responsável pelas ações sociais desenvolvidas nas favelas e na construção de creches nos bairros populares de São Paulo.

<sup>27</sup> Atualmente não são chamados de menores, mas de crianças e adolescentes que cometeram ato infracional.

problemas, foram selecionados os assistentes sociais que atuam em programas de habitação e creches. A experiência relatada por estes profissionais mostra que a pressão dos movimentos sociais, no final da década de 1970, questionou a forte repressão do governo e, a partir da organização da classe trabalhadora, tais movimentos passaram a reivindicar “melhores serviços coletivos e exigir participação na gestão e redefinição de prioridades públicas”. (RAICHELIS, 1988, p. 94)

Esse contato com a população moradora da periferia da cidade, em defesa de serviços públicos, desenvolveu um papel ativo na melhoria das condições da reprodução da força de trabalho, como aponta Raichelis (1988). Os funcionários destas instituições participaram intensamente de movimentos sindicais, populares no processo de redemocratização nas campanhas salariais, movimento grevista por melhores condições de trabalho, nos movimentos em apoio à luta dos trabalhadores, seja nos bairros, nos sindicatos que, para a assistente entrevistada por Raichelis (1988), foi representativo para a dinâmica interna desses órgãos públicos municipais e na composição da pauta das políticas adotadas.

Na época, tinha o APASSP (Associação Profissional dos Assistentes Sociais de São Paulo), que se reestrutura em 1979, impulsionada pelo movimento de organização interna da categoria e também pelos novos canais de participação popular na vida social e política do país.

A luta dos assistentes sociais da FABES era justamente contra a burocratização do trabalho, com o movimento “vamos sair das nossas escrivatinhas” (Raichelis, 1988, p. 96). A metodologia desenvolvida foi aproximar o contato direto com a população do serviço, principalmente com a população residente em favelas.

Nas reuniões nas comunidades, os assistentes sociais procuram lidar com a questão habitacional de maneira mais coletiva, de forma a não tratar de forma individual, a partir de uma visão global dos problemas do município, articulação regional com uma leitura das particularidades regionais e locais. Raichelis (1988, p. 104) problematiza que foi elaborada uma metodologia, a partir de um esforço coletivo dos técnicos que vai desde a formulação de uma “nova estrutura organizacional até a metodologia de ação na implantação de programas sociais adotando a perspectiva da descentralização e despadronização”.

Os profissionais elaboraram uma proposta a partir de um Grupo de Trabalho

(GT) que materializou num documento interno da COBES 1979. Os pontos a seguir resumem a posição dos assistentes sociais da instituição no que tange ao atendimento das demandas da população:

- Reconhecimento do direito das camadas populares de se apropriar de bens e serviços públicos e de interferir nas diferentes instâncias do poder;
- Atuação em nível de escola, de modo a abranger parcelas cada vez maiores da força de trabalho com o objetivo de propiciar-lhe condições concretas de reproduzir-se;
- Ação descentralizada respeitando a dinâmica sócio-política de cada região, garantindo autonomia para a discussão e o encaminhamento das soluções para as questões regionais;
- Atuação enquanto prestação de serviços à população, visando o atendimento das necessidades sociais, entendidas como direitos sociais e não como doação ou ajuda;
- Priorização da atuação direta junto à população e indireta através de convênios com aqueles organismos empenhados no atendimento aos direitos sociais da população;
- Eliminação do caráter assistencial das atividades desenvolvidas, reforçando as ações que colaborem efetivamente para a solução estrutural dos problemas sociais;
- Reconhecimento e estímulo ao direito de participação da população, na perspectiva de educação popular, norteadora de todas as ações desenvolvidas;
- Democratização das informações;
- Ênfase na identificação e encaminhamentos coletivos da problemática social. (RAICHELIS, 1988, p. 104).

As ações da Cobes realizadas, a partir de programas habitacionais e creches foram desenvolvidas por meio das seguintes iniciativas: iluminação de todas as favelas de São Paulo por meio do Pró-Luz; reurbanização de 36 favelas (Pró-Favela); compra de lotes para favelados instalados em locais a serem removidos através do Funaps (Fundo de Assistência à População Moradora em Habitação Subnormal); construção de casas-embrião através do Sistema Financeiro de Habitação – Pró-morar. (RAICHELIS, 1988, p. 108).

No seu livro “Vida Urbana e Gestão da Pobreza”, Sposati (1988) salienta que, neste período de mobilização dos assistentes sociais com atuação na Prefeitura Municipal de São Paulo e ações ligadas ao desenvolvimento urbano e aos movimentos populares, a luta era para a inclusão da favela ao contexto da cidade. Por isso se desdobram ações públicas, a partir de programas de instalação de água,

luz e melhorias urbanas nas favelas para implantação da infraestrutura básica.

A autora reforça que foram realizados inúmeros embates com a Sabesp, Eletropaulo e outras companhias que administravam esses serviços em São Paulo e, decorrente destas mobilizações, foram implementados os *prós*: pró-favela, pró-água, pró-luz, pró-morar, “mas operados dentro de padrões que não atendiam às necessidades dos favelados. A exemplo disso, as taxas de água e luz lhes eram mais altas do que para o restante da população.” (SPOSATI, 1988, p. 297).

Neste momento, numa grande mobilização, os assistentes sociais junto com os órgãos da categoria, CRAS e APASSP, se reúnem para discutir a política habitacional da cidade, principalmente referente à violação de direitos dos favelados, constantemente ameaçados de despejo de suas moradias precárias. Assim, formaram uma Comissão de Direitos Humanos com ajuda da Associação dos Assistentes Sociais (APSSP) e representantes de 11 favelas para organizar outras mobilizações. Organizaram um Congresso de Favelados da Grande São Paulo e mais tarde foi constituído o Movimento das Favelas de São Paulo, com as principais reivindicações em torno da pauta urbana: moradia, água e luz. (SPOSATI, 1988, p. 297).

Dessa forma, a luta do movimento de favelas não é pela saída do local, mas pela posse da terra. Sposati (1988) salienta que esta luta permanece até os dias atuais pela ocupação de novas áreas, com parcelamento de lotes programados em soluções coletivas.

Sposati (1988) nos conta que na década de 1970, com a burocracia municipal, o núcleo de assistentes sociais abriu frentes de trabalho em favelas a partir do disciplinamento de mão de obra, assistência à infância, educação de base e desenvolvimento comunitário, baseada numa lógica setorizada de atendimento as demandas da população, com as políticas de moradia, creche e alfabetização e outras, a partir de uma perspectiva de “fragmentação do cotidiano” como retrata Sposati (1988, p. 300).

Este momento marca a ação embrionária do Serviço Social, por meio de uma estrutura municipal descentralizada, com as administrações regionais. A partir deste contato com a população residente em favelas, foi possível o conhecimento das condições de vida da “população favelada”, com as pesquisas pioneiras por meio do

cadastramento das favelas da cidade de São Paulo. Este trabalho desembocou na execução de programas e projetos setoriais como VHP (Vila de Habitação Provisória), Desfavelamento NUCOP (Núcleo de Colocação Profissional), CI (Centros Infantis), Organização e Capacitação de Entidades, educação de adultos, profissionalização, atendimento de emergência. Além disso, havia o sistema de controle e avaliação pela SEBES-Plan. (SPOSATI, 1988).

Para Sposati (1988, p. 302) apud Kovarick *et al.* (1979) é somente, depois de alguns anos, que “o ascenso dos movimentos sociais torna visível o espaço contraditório nas ações estatais e a ação orgânica do técnico que, dentro do aparelho do Estado, se aproxima dos interesses populares”.

Para os funcionários dessas instituições, segundo a referida autora, colocava-se em questão “desenvolver uma ação em consonância com as reivindicações dos movimentos populares que buscavam resgatar o seu lugar de sujeito histórico no processo de produção e gestão dos serviços públicos.” (SPOSATI, 1988, p. 309).

#### 2.2.4 A luta pela reforma urbana e o debate sobre a gestão democrática das cidades

Na década de 1980, o movimento pela redemocratização brasileira evidencia a necessidade de reformulação do sistema político, limitado pelas alterações sucessivas e autoritárias da ditadura militar que suprimiu e/ou limitou os direitos civis e políticos, e de reformas amplas de base, inspiradas em agendas democráticas de luta por direitos. Nesse contexto as reivindicações em torno da autonomia municipal ganham espaço na Constituição de 1988.

Neste contexto, os representantes do poder público municipal, parlamentares, juristas, bem como intelectuais da área urbana expressam um movimento de resistência à forma de gestão metropolitana. Estava em jogo a formulação de um novo *pacto federativo* que redundasse na institucionalização de mecanismos de *descentralização e democratização da gestão*, bem como no aumento da autonomia financeira dos estados e dos municípios. (SANTANA, 2013, p. 132).

A importância dos movimentos sociais urbanos na cena política brasileira foi de impulsionar o movimento de redemocratização. Ribeiro (2000, p. 29) apud

Santana (2013, p. 132) aponta que, neste momento, a visibilidade das reivindicações urbanas aumenta ao mesmo tempo em que se aprofunda a crise econômica, produzindo recuos em relação aos investimentos públicos e sociais e o processo de reorganização da esfera pública, entre eles se destacam novos papéis atribuídos a estados e municípios, no processo de descentralização administrativa.

Santana (2013) destaca que, até o final da década de 1970, o modelo de gestão pública era marcado pela concentração do poder decisório e executivo do Governo Federal, esse processo se transforma com as mudanças no desenho político-institucional.

Santana (2013, p. 133) cita que a promulgação da Carta Magna, mesmo apresentando limites quanto ao financiamento das políticas sociais, “definiu uma agenda reformista, que se caracterizava por uma concepção universalista quanto aos direitos sociais, redistributiva quanto à renda e democrática quanto à gestão pública”.

Neste contexto de articulação de setores da sociedade civil, movimentos sociais e sindicais, organizações não governamentais, instituições de pesquisa e setores técnicos, a constituição da agenda da reforma urbana enunciava a necessidade de “descentralização política e da democratização das cidades” e também defendia uma formulação de uma *nova concepção de planejamento urbano*, como aponta Santana (2013), com base em princípios apoiados na democracia e na justiça social e, embasado na análise que o “processo urbano brasileiro, reflete as desigualdades sociais inerentes ao modelo de desenvolvimento econômico do país” (ibid., p. 133).

A noção de reforma urbana foi elaborada por Ribeiro (1990, p. 13), que destaca que a Reforma Urbana é o conjunto de processos sociais e institucionais que expressam ideais de justiça social no espaço urbano e que ganharam visibilidade pública no país a partir dos momentos que antecederam a instalação da Assembleia Nacional Constituinte. A autora salienta que as pautas da problemática urbana, advêm das Reformas de Base que antecederam ao Golpe de 1964.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) se desenvolveu durante o processo constituinte, buscando pautar as temáticas relativas à gestão municipal, ao planejamento e à política urbana. Segundo Santana (2013, p. 133), este

movimento representava a articulação intelectual e política de “diversas entidades representativas dos movimentos sociais urbanos, de instituições de pesquisas, de organizações não governamentais e de técnicos vinculados à área urbana”.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana foi responsável pela elaboração da emenda popular da reforma urbana apresentada ao projeto constitucional a qual foi constituída de 23 artigos distribuídos em cinco títulos: Dos direitos urbanos; Da propriedade imobiliária urbana; Da política habitacional; Dos transportes e serviços públicos e Da gestão democrática da cidade. Entretanto, a Constituição de 1988 incorporou apenas particularmente as propostas do referido movimento, particularmente nos artigos 182 e 183. (SANTANA, 2013, p. 134).

O artigo 182 que se refere à política urbana trata da função social da propriedade e da cidade para garantir o pleno desenvolvimento urbano e bem estar dos habitantes. O artigo 183 trata do usucapião especial, o qual assegura que qualquer cidadão, após cinco anos de moradia ininterrupta, pode requerer a propriedade da terra.

Santos Júnior (1995) apud Santana (2013) demonstra que a Constituição Federal representou o fortalecimento dos municípios ao autorizá-los a “formular suas leis orgânicas e por deliberar sobre a reforma do sistema tributário nacional, definindo uma maior participação municipal na distribuição da receita pública” (SANTANA, 2013, p. 134).

O Movimento pela Reforma Urbana elabora três princípios básicos que deveriam servir de base às reivindicações por políticas públicas que incluíssem o direito à cidade:

Direito à cidade e à cidadania, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, à condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.

Gestão democrática da cidade entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.

Função social da cidade e da propriedade entendida como a

prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano (DE GRAZIA, 2003, P. 54 apud SANTANA, 2013, p. 135).

É a partir desses princípios que a discussão sobre a gestão das cidades ganha força no início dos anos 90 e se expande tanto “no âmbito acadêmico quanto no âmbito dos movimentos sociais urbanos, a partir da construção de ideias de justiça social na cidade” (SANTANA, 2013, p. 135).

Gomes (2002) apud Santana (2013) acrescenta a discussão sobre o urbano ressaltando a concepção da reforma urbana que está embasada na ideia que:

[...] a cidadania se constrói na luta política com a participação e conscientização dos sujeitos implicados. A cidadania, como direito implícito na proposta democrática, passa pela exigência, junto ao Estado, daquilo a que todos os cidadãos fazem jus, democratizando desse modo a cidade e rompendo com o padrão de exclusão próprio da sociedade brasileira. Considerando os limites impostos à cidadania na sociedade burguesa, trata-se de uma luta pautada numa perspectiva de transição para uma nova sociabilidade (GOMES, 2002, p. 175 apud SANTANA, 2013, p. 137).

O debate das políticas públicas também envolve a administração dos recursos públicos e da participação dos moradores da cidade no acompanhamento dessas políticas, pois a proposta de gestão democrática da cidade reivindicada pelo movimento da Reforma Urbana visava ampliar “em nível municipal os mecanismos de participação popular contemplados na Constituição Federal” (SANTANA, 2013, p. 136).

Sobre a participação social no processo de discussão e sobre os mecanismos de democracia direta face aos ideais de cidadania e justiça social, destacam-se três tendências: a primeira relaciona-se ao controle social dos gastos públicos com o intuito de gerir com transparência e de forma balanceada os recursos governamentais (SANTANA, 2013).

Na segunda, a noção de participação é vinculada ao exercício da cidadania e conforme os limites da democracia representativa. Nesta situam-se as práticas políticos-administrativas, cujas transformações dependerão da ação dos sujeitos e da capacidade das mudanças nas estruturas burocráticas de governo, tendo como

base o exercício da política.

Já a terceira concepção de participação está associada aos discursos que incluem as comunidades no âmbito do planejamento, principalmente nos programas de intervenção, como por exemplo, o acompanhamento durante a execução das obras nas comunidades. Esta última conta com a articulação de projetos e programas na área social, tais quais: geração de emprego e renda, saúde e educação - com intervenções na área de infraestrutura urbana (obras de saneamento) e, conseqüentemente, leva em conta o barateamento de custos das obras com a participação da população.

Como exemplo dessa participação e modelo democrático de gestão das cidades, foram elaboradas nas prefeituras, principalmente no sul do país, algumas experiências de orçamento participativo que fortaleceram a democracia representativa e a forma de elaboração de políticas públicas, sempre considerando a capacidade crítica e formulativa dos cidadãos, e estes decidindo sobre os rumos da cidade.

Na década de 1990, além das experiências mais progressistas nas prefeituras municipais de gestão das cidades no que diz respeito às formas democrática de participação e gestão urbana por partidos de oposição como o PT, temos a influência das orientações do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) nos programas e ações em habitação de interesse social, urbanização de favelas e comunidades e elaboração de planos de desenvolvimento local em várias regiões do Brasil, através do Programa Habitar Brasil – HBB-BID, com participação de recursos federais e do referido banco<sup>28</sup>.

Santana (2013) relata a experiência da prefeitura de Belém/PA em que foi eleita uma prefeitura pelo Partido dos Trabalhadores. O governo foi iniciado em 1997, reeleito em 2000 e finalizado em 2004. E neste período se desenvolveu um governo chamado “democrático-popular”, que tratava de iniciar uma gestão democrática em torno do debate do planejamento das cidades, a partir das ideias socialistas. Pautava-se nos princípios de *participação popular, transformação da*

---

<sup>28</sup> É oportuno registrar que diversos municípios brasileiros das grandes regiões metropolitanas ou localizados em regiões estratégicas do desenvolvimento urbano, participaram do HBB/BID. A partir dessas experiências, profissionais do Serviço Social empregados nas prefeituras ou terceirizados por essas, implementaram o trabalho social vinculado como componente obrigatório das ações de urbanização de assentamentos precários, financiadas pelo BID.

*cultura política local, democratização do Estado e inversão de prioridades.*

Neste viés, Santana (2013, p. 156) confirma que alguns projetos apostavam nas possibilidades da *radicalização da democrática*, calcada pela participação social. Foram desenvolvidos pela Prefeitura projetos como: a “formação de conselhos - tanto de Habitação, Saúde, Saneamento, entre outros -, assembleias de Orçamento Participativo e o Congresso da Cidade”. (ibid.)

Por outro lado, a prefeitura buscou financiamento de recursos junto ao BID via o (HBB-BID) para execução de uma intervenção urbanística denominada, *Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal*. Contudo, este programa trouxe algumas limitações que dizem respeito à forma de participação e ao modelo de gestão das cidades. A primeira questão se refere a adesão de 80% da população usuária como condição de aprovação do recurso para o projeto urbanístico, conforme Manual e Regulamento do programa. Segundo Santana (2013), esta participação incentiva uma competitividade baseada numa perspectiva de cidade mais individualizada, desconsiderando a participação dos movimentos sociais existentes na cidade e a torna restrita ao indivíduo.

A segunda questão trata de que as agências multilaterais de crédito, particularmente o BID, “tem prescrito uma série de orientações que giram em torno de um modelo de gestão de cidades, vinculadas ao tema da reforma do Estado e tendem a valorizar a administração municipal sob dois aspectos” (SANTANA, 2013, p. 156), são eles:

Inserir a cidade no âmbito da competitividade global, mediante a infraestrutura urbana, facilitando a atração dos investimentos capitalistas e,  
Dar suporte técnico e financeiro para que os governos municipais se responsabilizem pela condução das políticas sociais em vista do agravamento das expressões da questão social, liberando o governo central para tratar dos assuntos referentes à área econômica, a exemplo da definição das metas de inflação e pagamento da dívida externa. (SANTANA, 2013, p. 156).

Este modelo de gestão promove o que Santana (2013) caracteriza como “projetos mínimos”, entendido como setorizado e focalizado, tendo como seu principal foco “os pobres da cidade” e considerando “o alívio das tensões sociais e

negação da universalização de direitos, estando, portanto, amplamente vinculada à orientação da reforma do Estado.” (ibid., p. 157).

Segundo Santana (2013), a agenda do BID para a política urbana, principalmente o setor habitacional, se refere às ações prioritárias definidas como: moradia, reabilitação urbana, pobreza urbana, desenvolvimento municipal e regional e melhoramento de bairros.

Cabe ressaltar que o Banco volta a sua atenção para América Latina e ao Caribe por considerar “a importância econômica e demográfica dessa região no contexto do desenvolvimento econômico, levando em consideração os temas da competitividade e inclusão social” (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003). Nos projetos do BID são favorecidos os grupos mais vulneráveis da sociedade, com o objetivo de distribuição equitativa dos ganhos do desenvolvimento mediante programas públicos de desenvolvimento de capital humano e aumento da riqueza desses grupos.

Neste sentido, o BID, na área habitacional propõe:

- Apoiar políticas e programas que sejam sustentáveis e que se volte a melhorar as condições de moradia da população de baixa renda;
- Melhorar a eficiência do setor público que devem atuar como facilitador dos investimentos privados em moradia, bem como melhorar a eficiência na gestão dos recursos públicos destinados a esse setor (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003) apud (SANTANA, 2013, p. 115).

A política urbana deve se centrar, neste aspecto tanto na redução da pobreza, quanto ao financiamento de habitações e da infraestrutura urbana para setores sociais. No “Documento de País”, refere-se ao setor urbano como setor estratégico para redução da pobreza urbana. Dessa forma, as orientações da reforma do Estado tratam de estimular a eficiência nos gastos públicos e responsabilizar os municípios pelas ações de desenvolvimento urbano e municipal.

A ação deve ser focalizada na chamada “habitação de interesse social”, voltada ao setor de menor renda que residem as “habitações subnormais” (favelas, loteamentos irregulares e habitações coletivas), com enfoque setorizado, não considerando a cidade como um todo.

Neste sentido, o Banco apoia os programas e projetos integrados de investimentos na área social em regiões urbanas que tenham como objetivo o “alívio da pobreza urbana” e o acesso dos setores de menor renda aos serviços básicos e também as ações que visem a melhoria da gestão municipal, bem como “os programas de investimentos que tenham como meta as condições de habitabilidade e a eficiência das cidades” (SANTANA, 2013, p. 117).

O Programa Habitar Brasil – BID – foi elaborado no governo de Fernando Henrique Cardoso, no ano de 1999, utilizando 60% dos recursos do Banco e 40% da União, assim este tem como orientação:

- Contribuir para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias, predominantemente aquelas com renda mensal de até 3 salários mínimos, que reside em assentamentos subnormais, localizados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, e capitais de estados;
- Estimular os governos municipais a desenvolver esforços para atenuar os problemas dessas áreas, tanto nos efeitos como nas causas, inclusive as institucionais, que originam; e
- Aprofundar o conhecimento setorial dos problemas de habitação e infraestrutura do país (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2000, p. 03) apud (SANTANA, 2013, p. 118).

Entre as ações desenvolvidas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano na época do governo de Fernando Henrique Cardoso, podemos destacar os seguintes programas para área urbana, conforme ressalta Santana (2013): Carta de Crédito, Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, Gestão Urbana e Metropolitana, Infraestrutura Urbana (Pró-Infra), Minha Casa, Morar Melhor, Nosso Bairro, Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-HABITAT), Programa Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (PROGEST), Saneamento é Vida e Transporte Rodoviário Urbano (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003) apud (SANTANA, 2013).

O Programa *Nosso Bairro* contava com duas ações diferenciadas: a primeira trata da modernização dos municípios para a melhoria das condições no setor habitacional para o segmento das famílias de baixa renda, por meio do Desenvolvimento Institucional dos Municípios – DI; e o segundo refere-se ao programa que garante a melhoria das condições habitacionais, de infraestrutura e

saneamento básico, urbanização de assentamentos subnormais – UAS –, com os quais são desenvolvidos dentro do Programa Habitar Brasil BID. (SANTANA, 2013).

A referida autora problematiza que o governo federal sobre a estrutura do HBB/BID adotou uma lógica setorizada e focalizada no que se refere a política urbana, destinando o programa de urbanização para os assentamentos subnormais, visando os setores de baixa renda. Além disso, a mesma critica uma série de exigências e normas que são expressas no Manual de Orientação e Regulamento Operacional do HBB/BID acompanhadas pela Caixa.

Além do critério de aceitação de 80% dos moradores para o desenvolvimento dos projetos, um dos critérios de escolha do assentamento para intervenção urbanística era: “a) área ocupada há mais de cinco anos, contendo no mínimo 60% das famílias com renda até 03 salários mínimos ou b) área de risco ou legalmente protegida”. (MANUAL DO PROGRAMA DO HBB, 2000, p. 10 apud SANTANA, 2013, p. 121).

O trabalho da área social, após a aceitação do projeto, pelos moradores tinha o objetivo:

Assessorar o processo de adaptação dos moradores ao novo habitat; a difusão do andamento do processo de regularização fundiária, priorizando a concessão de títulos às mulheres chefes de família, ou mesmo àquelas com situação civil regulamentar, acompanhamento e assessoria para ampliação e/ou melhoria das unidades habitacionais; a realização de eventos tais como seminários, encontros e atividades lúdicas que possibilitem aos moradores recontar sua história recente e fortalecer o seu processo de participação continuada na cidade como parte de seu processo de avaliação do projeto. (MANUAL DO PROGRAMA HBB, 2000, p. 29 apud SANTANA, 2013, p. 125).

Esse trabalho social de participação comunitária desenvolvida pelos técnicos da área social, segundo Santana (2013, p. 125), era definido por meio de condicionantes que deveriam ser observados e monitorados pelos órgãos (Caixa, SEDU, BID) através dos instrumentos utilizados no próprio trabalho: diários de campo, relatórios mensais, relatórios trimestral de avaliação, fotos, fitas, vídeos, material de divulgação e de campanhas.

Durante a década de 1990, além de programas de habitação e de interesse social financiados pelo governo federal, tivemos alguns programas de urbanização

geridos pelas prefeituras municipais para a dotação de infraestrutura básica em favelas, assentamentos precários e bairros com pouca infraestrutura, principalmente para facilitar a circulação nos espaços públicos e implantação de serviços urbanos como: água, esgoto, iluminação pública.

No Rio de Janeiro, a prefeitura, por meio de programas de urbanização das favelas como: o programa Favela-Bairro, Bairrinho, Morar Legal, Morar Carioca, Morar sem Risco, Mutirão e Obras Comunitárias e Morando no Centro/Novas Alternativas, desenvolvia ações de urbanização e regularização fundiária a fim de melhorar as condições de infraestrutura urbana, serviços, equipamentos públicos e políticas sociais. (GOMES et al., 2006)

Essas ações foram instituídas através da criação da Secretaria Municipal de Habitação em 1992, contudo os programas iniciaram suas intervenções em 1994, envolvendo as secretarias municipais de Cultura, Educação, Esporte e Lazer, Meio Ambiente, Saúde, Companhia Municipal de Limpeza Urbana como foi o caso do programa Favela-Bairro. (GOMES *et al.*, 2006, p. 70)

As favelas do Rio de Janeiro foram classificadas como de pequeno porte (100 a 500 domicílios), de médio e de grande porte (acima de 500 domicílios). As primeiras eram atendidas pelo programa Bairrinho e as maiores pelo programa Favela-Bairro.

O programa Favela-Bairro esteve assentado em uma composição de fontes de recursos nacional e internacional como os recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), recursos próprios da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (PMRJ) e da Caixa Econômica Federal (CEF). As intervenções destes programas juntos atingiram a 191 comunidades da cidade. (GOMES *et al.*, 2006, p. 71)

Os programas desenvolvidos nas favelas de médio porte envolveram o atendimento à criança/adolescente, geração de trabalho e renda, agente jovem, situação de rua, gravidez precoce e prevenção ao uso de drogas; esses financiados pelo BID e PMRJ. Já os programas para pequenas favelas, o Bairrinho, as intervenções englobam a abertura e pavimentação de ruas, construção de rede de esgotos, água, drenagem, iluminação pública, creches, quadras poliesportivas, praças, áreas de lazer, criação de serviços de limpeza urbana, reflorestamento e remoção de famílias que vivem em situação de risco, com reassentamento na

própria comunidade e demarcação de limites, com o objetivo de evitar a expansão da área. (GOMES *et al.*, 2006, p. 71)

Nas favelas Praia da Rosa e Sapucaia, localizadas na Ilha do Governador, consideradas favelas de médio porte, iniciou-se um projeto de urbanização nos moldes do Programa Favela-Bairro, por meio do programa Bairrinho. “As obras de caráter físico e urbanístico levaram em conta os processos fundiários e imobiliários para reestruturação das favelas e oferta de melhorias, nos moldes das recomendações do Habitat II” (GOMES *et al.*, 2006, p. 71). O projeto de urbanização, embora tenha contemplado intervenção mínima nos domicílios, por pressão dos moradores, levou a prefeitura a construir embriões que substituíram as palafitas existentes.

O grupo de pesquisa e Extensão Favela e Cidadania (FACI) da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) prestou assessoria técnica às comunidades em solicitação da Associação de Moradores que se organizaram na tentativa de reconhecimento da comunidade junto aos órgãos governamentais e para garantia das necessidades básicas da população (GOMES *et al.*, 2006)<sup>29</sup>.

Conforme Gomes (2006) ressalta, desde 1996, frente às ameaças de remoção, a luta estratégica para as duas comunidades passou a ser a urbanização, com isso o grupo de profissionais realizou um censo socioeconômico e levantamento de dados para a caracterização de domicílios para subsidiar o projeto de urbanização. Posteriormente, esse grupo auxiliou a comunidade juntamente com um grupo de engenheiros e arquitetos montando um dossiê chamado “Queremos urbanização”. Após 10 anos de luta, a Prefeitura do Rio de Janeiro incorporou as

---

<sup>29</sup> O início do trabalho da Escola de Serviço Social da UFRJ nas favelas de Praia da Rosa e Sapucaia data de 1980, quando de abertura de convênio entre a universidade e o Projeto Rondon. Segundo o documento “Praia da Rosa e Sapucaia: o desafio das favelas ao trabalho de extensão universitária”, escrito pela equipe e organizado pela coordenadora Maria Durvalina Fernandes Bastos (BASTOS, 1987), “As favelas de Praia da Rosa e Sapucaia se constituem em campo próprio de estágio curricular e extensão da Escola de Serviço Social desde 1980. A iniciativa de trabalho não partiu das comunidades, mas sim da solicitação de colaboração por parte do Projeto Rondon à UFRJ (...). Algumas unidades da universidade participaram do convênio firmado com o Projeto Rondon, dentre elas a Faculdade de Medicina e o Instituto de Psicologia. Na Escola de Serviço Social, o convênio foi a forma encontrada pela Direção da unidade para canalizar as pressões de alguns professores e alunos, que questionavam a prática de estágio curricular (que se dava apenas nas instituições) e buscavam criar práticas alternativas, especialmente em favelas. (...). E, 1982 o Projeto Rondon desfaz o convênio (...) entretanto a Escola de Serviço Social permaneceu no campo (...). (BASTOS, 1987, p.3).

reivindicações da população e implementou o projeto Bairrinho nas duas favelas.

A mesma autora acrescenta que, em virtude disso, a SMH fez um convênio com a ESS/UFRJ para mobilizar a população atendida. O primeiro trabalho desenvolvido foi o cadastramento da população para regularização fundiária, e o segundo consistia no processo de envolvimento da população no projeto, com a criação de canais de comunicação entre as instituições públicas e moradores das favelas.

Foram construídas mais de 150 embriões que substituíram as moradias mais precárias e foi realizado o provimento de água encanada e outros serviços básicos. A intervenção urbanística ainda contemplou a construção de “uma creche, quadra de esportes, uma via interligando as duas favelas para facilitar a passagem de carros, de uma ciclovia e de pequenas praças” (GOMES *et al.*, 2006, p. 77 e 78). Além disso, facilitou a circulação no espaço público, com a pavimentação de vielas e becos, foi realizada a ligação de rede de esgoto e água para todas as casas.

As ações realizadas pela Prefeitura, embora tenham alcançado melhoria nas condições de vida dos moradores, levaram esses mesmos moradores a reclamar da qualidade do serviço, considerando que o sistema de esgotamento sanitário instalado se misturou com a canalização da água. A intervenção se limitou ao caráter urbanístico, não contemplou as ações sociais e programas de trabalho e renda como previsto, como afirma Gomes (2006).

A luta pelo reconhecimento da favela e de seus moradores como cidadãos pelos direitos básicos de sua sobrevivência é chamada por Gomes (2006) como: cidadania favelada. A partir da articulação e organização entre as lideranças locais, os moradores adquirem poder político na luta pelo acesso aos serviços públicos, sendo assim, “eles são reconhecidos nas Associações, uma extensão do poder público”. (GOMES *et al.*, 2006, p. 78).

A dimensão da cidadania, por meio da relação entre os sujeitos no território, se expressa a partir da relação construída por esta experiência vivida no seu local de moradia. Conforme expõe Koga (2003) apud Gomes (2006), “a referência entre lugar e cidadão/cidadania é uma relação intrínseca ao conceito de cidadania.” (ibid., p. 79).

Como salienta Gomes (2006):

O território apresenta também o chão concreto da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes, entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços apresentam-se desiguais. (GOMES *et al.*, 2006, p. 79).

Neste sentido, a urbanização de favelas é importante, na medida em que este pode contribuir para a integração do território da favela à cidade formal; na expectativa que os moradores possam usufruir dos serviços urbanos garantidos aos habitantes da cidade formal, como compreende Gomes (2006).

Dessa forma, a urbanização poderia possibilitar maior sustentabilidade para os moradores, caso as ações tivessem contemplado programas de geração de trabalho e renda e programas ambientais, considerando que as favelas estão situadas no entorno da Baía de Guanabara e esta sofre com problemas de poluição, principalmente devido às indústrias instaladas na região. Tal questão ambiental inclusive impossibilitou a atividade pesqueira dos moradores. (GOMES, 2006).

Outra crítica elaborada pela autora é a questão da participação social dos moradores; a mesma considera que a participação muitas vezes era vista como meio para “instrumentalizar a implementação da urbanização”, ou seja, apenas visando as obras físicas no território atendido. Embora este movimento tenha articulado uma série de parceiros e movimentos sociais, como a Federação das Favelas do Rio de Janeiro (FAFRio), Partido dos Trabalhadores (PT) e do Movimento Verde, além de parceiros institucionais.

Em seu trabalho, Gomes (2006, p. 82) trata de elaborar algumas conclusões sobre o Programa Favela-Bairro e reforça que, apesar de “ter incluído pautas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), como a urbanização de favelas, a universalização dos serviços públicos e a regularização fundiária”, a lógica de integração dos moradores na cidade, parte de uma perspectiva de competitividade individual para o acesso aos serviços urbanos.

Abramo (2002) apud Gomes (2006), sobre a lógica de formalização do território popular, acrescenta que:

Do ponto de vista do financiamento público, a perspectiva é de transformar a favela em bairro popular, recuperar essas áreas para fins fiscais urbanos. Isto é, ao dotar as áreas de favelas de equipamentos, serviços e uma estrutura de acessibilidade, a municipalidade poderia inseri-las em seu cadastro imobiliário e passar a aplicar o controle urbanístico, quando a cobrança do imposto predial e territorial urbano. Trata-se de uma tentativa de do governo local de promover políticas sociais cuja principal preocupação é a de integrar, a estrutura da cidade formal, os territórios da pobreza e informalidade. Por outro lado, a política de urbanização favorece a ampliação do mercado fundiário-imobiliário urbano sob controle da administração pública, permitindo um ganho eventual na receita tributária a partir das transações de compra e venda. Mas, entende-se que por falta de uma intervenção mais ampla que contemple ações sociais e de dinamização da informalidade fundiária-imobiliária à estrutura formal são limitadas e insustentáveis, não se constituindo em uma verdadeira estratégia de luta contra a exclusão social, considerando que as condições de vida têm uma relação estreita com as mudanças econômicas e sociais no interior da favela e na cidade. (ABRAMO apud GOMES, 2006, p. 56).

Neste sentido, a permanência dos moradores em áreas urbanizadas por programas oficiais públicos constitui um desafio, considerando a valorização das moradias que acompanha a urbanização. A cidadania favelada tende a contribuir para uma inserção do indivíduo na sociedade de forma precária, considerando a limitação desses programas sociais.

Costa e Lima (2004, p. 163), no artigo “*Questão Urbana e Serviço Social*”, número 79, publicado na Revista Serviço Social e Sociedade, coloca que, na década de 1990, apesar dos avanços já considerados relativos ao movimento da Reforma Urbana e novos marcos legais no que tange ao planejamento urbano, tivemos a realização da II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, onde os indicadores urbanos revelam as propostas firmadas em Istambul “acerca das aspirações universais de garantia de moradia digna e de assentamentos urbanos mais seguros, sustentáveis e integrados como um direito humano e social”, contudo não se concretiza até hoje. O que tem se verificado é um expoente de “exclusão e perpetuação de privilégios e desigualdades”, no que diz respeito ao uso e ocupação de espaços urbanos.

Os movimentos sociais passam por um momento de reorganização das suas

pautas prioritárias em torno das necessidades de políticas públicas como educação, saúde, moradia, saneamento, transportes, entre outros e cede espaço para a construção de um projeto para a gestão urbana das cidades, no momento da redemocratização brasileira. Neste sentido, a questão urbana passa a ser mediada por uma gestão democrática, redefinindo os parâmetros da política urbana, com dois eixos centrais: o planejamento e a participação social.

Deve ser considerado que o Movimento Nacional de Luta pela Reforma Urbana vem protagonizando importantes embates e conquistas no que tange a função social da propriedade, entre eles a aprovação do Estatuto das Cidades, que prevê instrumentos de democratização do direito à cidade. (COSTA & LIMA, 2004, p. 166).

Nos anos 90, nasce um discurso de cidadania de segunda categoria, como menciona Costa e Lima (2004), que significa o acesso à vida urbana na periferia, desprovida de infraestrutura, serviços coletivos precários e restritos, mesmo os cidadãos pagando impostos regularmente, o bônus da urbanização não é socializado, conformando um padrão de urbanização excludente.

Segundo afirmam as referidas autoras, temos, ainda nesta década, o avanço de outros protagonistas no cenário urbano, como as ONGs, entidades sem fins lucrativos e organizações da sociedade civil de assessoria aos movimentos populares e de promoção de campanhas, articulação de redes, debates, forums etc., combinando diversidades de iniciativas de movimentos populares, universidades, envolvendo vários temas relativos ao espaço urbano, como habitação, saúde, economia solidária, capacitação, entre outros.

Embora tivessem estas iniciativas, a intervenção do Estado tem sido por meio de ações pontuais e seletivas e as lutas dos movimentos urbanos vêm sendo tratada de forma setORIZADA nas áreas de interesse imediato, como habitação, violência, geração de renda, saúde, educação, entre outras, no bojo do projeto neoliberal. Neste sentido, a ação dos assistentes sociais com a problemática urbana tem sido ampla e a sua ação interdisciplinar, combinando participação popular, tem feito parte das requisições ao trabalho do assistente social neste campo. (COSTA & LIMA, 2004).

## **2.5. Importância do arcabouço teórico-metodológico e ideopolítico para o Serviço Social**

Podemos observar, com a pesquisa sobre o acúmulo construído pelos assistentes sociais no campo da habitação popular, que a produção intelectual dos profissionais teve sua maior ascensão entre os anos de 1980 e 1990, quando verificamos uma maior sistematização elaborada, a partir das experiências de extensão universitária, estágio, trabalhos de conclusão de curso, trabalhos de campo com moradores de bairros periféricos que lutavam por melhoria de serviços urbanos e pelo direito à cidade. Essa produção foi acessada por meio da seleção de artigos publicados na Revista Serviço Social e Sociedade na temática Serviço Social e Habitação e obras didáticas elaboradas pelos autores citados neste trabalho. Estes participaram ativamente do período de revisão das bases de legitimidade profissional e também escreveram para as revistas dos Programas de Pós-Graduação, a partir dos relatórios de pesquisa e extensão elaborados.

A lacuna de produção de artigos na Revista Serviço Social e Sociedade entre os anos de (1986 – 1993) e (1995 – 2003) coincide com um momento em que cresce os programas de Pós-Graduação e com isso a produção acadêmica nas revistas desses programas, além da maior publicação em congressos da categoria profissional e de pesquisadores em Serviço Social, como CBAS (Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais) e ENPESS (Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social). Tal fenômeno indica, portanto, a importância de estudos com maior fôlego de pesquisa empírica capazes de abarcar um universo maior dos periódicos de Serviço Social, das dissertações e teses dos Programas de Pós-Graduação da área, e dos anais de encontros do Serviço social. Nos anos 1980 e 1990, verificamos também uma ampliação das publicações na editora Cortez sobre esta temática.

Apesar desta lacuna na produção intelectual, nos anos 90/2000, o programa BID financiou o Habitar Brasil – BID, a partir de programas habitacionais em favelas e em bairros periféricos, assim como o PAR – Programa de Arrendamento Residencial que estava ligado às ações de habitação de interesse social. Seria interessante verificar se as experiências do Serviço Social no HBB/BID, ao longo

dessas duas décadas, incidiram no processo de produção de dissertações e teses dos programas de pós-graduação em Serviço Social. De qualquer forma, foi pouco significativa a presença dessas experiências e suas problematizações teórico-práticas no interior dos artigos publicados pela revista Serviço Social e Sociedade, nos anos 90 e 2000.

Ainda na década de 90, tivemos avanços ideopolíticos para a profissão, fruto do empenho dos assistentes sociais na materialização de uma proposta mínima para a formação profissional em Serviço Social, expressa nas novas diretrizes curriculares aprovadas em 1996. No decorrer do processo de revisão do código de ética de 1986 e 1993, a categoria profissional acumula a necessidade de aliança com a classe trabalhadora para ampliação e defesa de direitos sociais, mas compreende também a sua própria condição de trabalhador assalariado nos espaços socioocupacionais.

Neste sentido, o código de ética de 1993 representa, segundo Iamamoto (2008), um horizonte para a profissão:

(...) nos indica um rumo ético-político, um horizonte para o exercício profissional. O desafio é a materialização dos princípios éticos na cotidianidade do trabalho, evitando que se transformem em indicativos abstratos, deslocados do processo social. Afirma, como valor ético central, o compromisso com a parceria inseparável, a liberdade. Implica a autonomia, emancipação e a plena expansão dos indivíduos sociais, o que tem repercussões efetivas nas formas de realização do trabalho profissional e nos rumos a ele impressos. (IAMAMOTO, 2008, p. 77).

Cardoso (1997, p. 24) afirma que as diretrizes do currículo mínimo do Serviço Social (1982), como uma proposta básica para a formação profissional, nos sugerem que a profissionalização do Serviço Social, enquanto especialização do trabalho coletivo emerge no contexto em que “o movimento operário já se coloca como classe para si, aglutinando forças para a superação da sociedade capitalista”. Nesse sentido, as diretrizes curriculares da ABEPSS são influenciadas pelo projeto de ruptura da categoria e foram elaboradas no bojo da efervescência política do final da década de 1960.

Para a autora colocar a questão social como centro do debate é dar

materialidade e “visibilidade ao conjunto de ações que inscrevem a profissionalidade e a função social da profissão como força produtiva”. (CARDOSO, 1997, p. 24)

A interpretação da autora parte do pressuposto de que “a questão social é um elemento constitutivo entre a profissão e realidade social. Trata-se de imprimir historicidade e compreender as formas de produção e reprodução sociais capitalistas, especialmente no capitalismo monopolista”. (CARDOSO, 1997, p. 24)

Dessa forma, considerar o Serviço Social enquanto uma especialização do trabalho coletivo pressupõe “demarcar a centralidade da categoria trabalho como elemento estruturador da vida social, como enfatiza o documento da ABEPSS/CEDEPSS.” (CARDOSO, 1997).

É nele que se expressa o desenvolvimento da sociabilidade, da consciência, da universalidade e da capacidade de criar valores, escolhas e novas necessidades, e como tal desenvolver liberdade. (ABEPSS, 1996 apud CARDOSO, 1997, p. 43).

No bojo da elaboração do currículo mínimo em Serviço Social (1982) e da construção das diretrizes curriculares da ABESPSS (1996), o profissional amadurece no sentido de imprimir um olhar crítico sobre a realidade e no reconhecimento do seu significado profissional, conformando um aporte técnico-operativo e ético-político, consolidando leis e regulamentações que inscrevem o Serviço Social no marco político-jurídico, como uma profissão que tem um projeto ético político no qual está vinculado, representando um norte para sua práxis.

Neste sentido, o projeto ético-político do Serviço Social adquire um sentido de autoimagem da categoria profissional, sendo fruto da organização política, fundamentando-se em valores éticos e políticos e ainda contribui para o reconhecimento das contradições profissionais e, ao mesmo tempo, das suas potencialidades transformadoras, embasado em princípios como: liberdade, emancipação humana, autonomia, equidade e justiça social, democracia e participação política. (IAMAMOTO, 2007; NETTO, 1999).

De tal modo que essa arena de conquistas ideopolíticas profissionais assume um corpo profissional que possibilita a articulação de três dimensões constitutivas: a) a produção do conhecimento, representada pela ABEPSS; b) a político-organizativa,

o conjunto CFESS-CRESS e ENESSO; e c) a jurídico-política que consolida as leis que regulamentam a profissão: o código de ética de 1993, a Lei de Regulamentação da Profissão (1993) e as Diretrizes Curriculares da ABESPSS, vinculando o compromisso com a formação profissional.

Neste período, marcado pela redemocratização brasileira, além deste panorama de conquistas no interior da profissão, tiveram ações descentralizadas nas prefeituras, no âmbito da gestão urbana que absorveram grande parte dos assistentes sociais que trabalhavam com a política urbana e habitacional. Estes vivenciaram algumas experiências locais com planos de trabalho mais autônomos e participativos.

Apesar de não haver publicação sobre a temática Serviço Social e Habitação do ano de 2004 até os dias atuais, na Revista Serviço Social e Sociedade, tivemos alguns avanços institucionais, como a criação do Estatuto das Cidades (2001) e Ministério das Cidades (2003), o desenvolvimento das pesquisas acadêmicas deste campo em Programas de Pós-Graduação, e, notadamente, a partir de 2003, o trabalho social foi elevado a condição de componente obrigatório da política pública de habitação social.

A partir do conjunto dos elementos analisados pelo segundo capítulo, passaremos ao terceiro e último capítulo com a tarefa de refletir se, frente ao legado da história do Serviço Social, aqui analisado, e considerando-se as transformações da realidade social e urbana brasileira, especialmente da política de habitação, analisadas no primeiro capítulo da dissertação, podemos evidenciar a presença mais significativa de avanços e/ou retrocessos para o trabalho do Serviço Social no contexto do trabalho social do Programa Minha Casa Minha Vida.

### **3. O TRABALHO SOCIAL NO PMCMV E AS REQUISIÇÕES SOCIOINSTITUCIONAIS AO SERVIÇO SOCIAL: UM CENÁRIO DE CONTRADIÇÃO**

A pesquisa da dissertação possibilitou evidenciar e corroborar a hipótese inicial de trabalho apresentada no momento da qualificação do projeto. Assim, o objetivo desse capítulo é o de evidenciar os fundamentos de nossa análise que permitem afirmar que: não obstante, a crítica teórico-prática e ideo-política da profissão, desenvolvida em sua trajetória histórica, acerca da dimensão de controle social do exercício profissional, as requisições socioinstitucionais atuais do PMCMV sobre o trabalho do assistente social expressam o movimento contraditório de reatualização das funções de controle social das famílias trabalhadoras pobres urbanas, no contexto social da moradia e da reprodução social da força de trabalho.

Tal movimento contraditório é especialmente determinado por três processos:

- 1) O aprofundamento do padrão histórico de produção segregada e em larga escala da moradia social;
- 2) O desenvolvimento de estratégias de normatização, controle e burocratização do trabalho social para a garantia da função de integração social da população às regras e normas do PMCMV;
- 3) A focalização dos critérios de seleção e hierarquização de demanda social por moradia;

#### **3.1 O trabalho social como componente obrigatório da Política Nacional de Habitação.**

A partir de estudos de Rosângela Paz e Kleide Junqueira (2010) sobre o breve histórico do trabalho social na habitação, as autoras apontam que o trabalho social deve ser compreendido no contexto da configuração da questão urbana, a partir da segunda metade do século XX, influenciado pelo processo de desigualdade social e segregação socioespacial, que fundamenta a sociedade capitalista, e que é aprofundado segundo as mesmas, a partir do governo autoritário militar (1964 –

1984).

Para Paz e Kleide Junqueira (2010), a criação do BNH e o Sistema Financeiro de Habitação marcaram a definição de uma política de habitação de interesse social a nível federal para as faixas de rendas mais baixas. A noção de habitação popular, marcada neste período, era que moradia para a população pobre, que não podia comprar uma casa no mercado financeiro, além de ter baixa qualidade construtiva, deveria ser localizada distante dos bairros nobres das cidades. Os modelos de habitação conhecidos nesta época foram os conjuntos habitacionais distantes dos locais de trabalho, como podemos verificar na literatura dos referidos autores.

Com o desenvolvimento dessas ações habitacionais, Paz e Taboada (2010) identificam que o trabalho social foi ganhando lugar na política de habitação, de acordo com as ações de cunho federal e municipal. Dessa forma, o trabalho social foi se consolidando enquanto metodologia de ação, o que trouxe um legado profissional para o Serviço Social, a partir de reflexões sobre os temas da participação, mobilização comunitária, educação popular e desenvolvimento social.

É preciso citar que o trabalho social vinculado aos programas de habitação de interesse social, como política de governo, esteve presente desde quando a Política Nacional de Habitação e Saneamento (PNHS) foi definida no BNH, durante 1968-1986. Este trabalho se desenvolvia na área das Companhias de Habitação (COHABs), em 1973, visando à construção de um novo espaço a partir dos conjuntos habitacionais e seus equipamentos comunitários, a partir do plano do serviço social. Sendo que, nas COHABs, o trabalho social tinha um caráter mais administrativo, de seleção de demanda, acompanhamento de adimplência dos mutuários e organização comunitária.

A presença da interdisciplinaridade sempre esteve presente no trabalho social, contando com a presença de profissionais de várias áreas, incluindo psicólogos, sociólogos, pedagogos e assistentes sociais, embora tenha sido significativa a presença de assistentes sociais que imprimiram uma atuação com referência teórico-metodológica e compromissos ético-políticos, como mostra Paz e Junqueira (2010).

O trabalho social com assessoria às cooperativas habitacionais, desenvolvido pelos INOCOOPs, como apresentado no capítulo 2, por Silva (1992), apesar de

demonstrar uma produção habitacional irrisória, mobilizou uma parte da categoria profissional e atendeu trabalhadores sindicalizados contribuintes do Fundo de Garantia, como relata Paz e Taboada (2010).

Além dessas ações, outras contribuíram para um caráter menos administrativo, a partir da conscientização dos mutuários dos seus direitos e deveres, destacando a importância do protagonismo social e participação social como cidadão. Como, por exemplo, a criação do SUDEC (Subprograma de Desenvolvimento Comunitário), em 1975, com recursos próprios para o trabalho social, o qual se encontrava na divisão dos projetos e programas do setor de Estudos e Pesquisas/Treinamento e Assistência Técnica (ESPES/TREINAT) e programas destinados à populações de baixíssima renda, como o Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR), o João de Barro e o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), bem como nos Programas de Saneamento para População de Baixa Renda (PROSANEAR). (PAZ & TABOADA, 2010, p. 46).

Cabe ressaltar que, além das ações de produção habitacional dos referidos programas supracitados, também eram executadas obras de urbanização e melhorias habitacionais em equipamentos urbanos, bem como a regularização dos lotes e apoio a autoconstrução, conforme salienta Paz e Taboada (2010). Contudo, esses programas foram considerados ínfimos em face à produção habitacional no período do BNH.

Dessa maneira, apesar do caráter repressivo e cerceador de atividades de organização política, sobretudo durante a ditadura militar, o trabalho social desenvolveu sua importância para a organização dos moradores e assim contribuiu para o acompanhamento desta mudança de moradia e adaptação à nova realidade urbana; bem como constituição de associações de moradores, discussão de uso e manutenção de equipamento comunitário e integração da comunidade e formação de grupos de interesse, ações estas que se assemelham ao trabalho social desenvolvido nos condomínios do PMCMV. (PAZ & TABOADA, 2010, p. 46).

No âmbito das favelas, ainda no período da ditadura militar e da vigência do BNH, esse trabalho social participou do momento de mobilização da população e discussão de projeto, em caso de haver necessidade de remoção. No processo de

redemocratização, apesar de grande participação social de movimentos urbanos mais organizados e algumas prefeituras mais avançadas no trabalho com mutirões e urbanização de assentamentos, a estrutura municipal ainda não tinha uma organização administrativa para tratar dos problemas habitacionais. Sendo assim, em muitos casos, foram os órgãos de assistência social que faziam o atendimento emergencial e remoção para áreas e conjuntos habitacionais nas periferias, áreas ainda desprovidas de serviços públicos.

A partir da lógica assistencial, também havia doação de materiais de construção, conhecidos como “kits-barracos”, antes do surgimento das secretarias de habitação. Tais secretarias eram próprias para tratar da questão habitacional e foram indicadas pelo Ministério das Cidades a fim de criar o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, a partir de 2005, sob exigência de não serem repassado recursos do governo federal.

Dessa maneira, o Serviço Social busca novas bases de legitimação, como mostramos no capítulo 2, recebendo grande influência do contexto da reorganização da sociedade civil e apoio das Comunidades Eclesiais de Base, notadamente nas regiões do nordeste e sudeste, na organização dos moradores dos movimentos de luta pela moradia. Contaram também o influxo das ideias de Dom Helder Câmara nas cidades de Belo Horizonte (MG), Recife (PE) e a mobilização dos favelados que reivindicavam água, luz e melhorias nos loteamentos clandestinos em São Paulo e Rio de Janeiro na luta por regularização fundiária e serviços urbanos, como ressalta Paz e Taboada (2010).

Sendo assim, como retratam as referidas autoras, os técnicos sociais que trabalhavam nas prefeituras atuavam com grande relevância junto com a organização desses movimentos coletivos, subsidiando-os com informações às ações reivindicatórias. Podemos encontrar esses relatos de técnicos a partir das experiências vividas pelos assistentes sociais que desenvolviam projetos de extensão e estágio nas comunidades e bairros populares, principalmente em São Paulo – pela PUC/SP – e em Brasília – pela UNB –, de acordo com pesquisa documental apresentada no capítulo 2.

Dessa forma, acrescenta Paz e Taboada (2010) sobre esta participação:

A atuação das equipes técnicas envolvidas nos projetos habitacionais passa a ter como eixo central o apoio às reivindicações e à organização popular. A tônica da ação dos profissionais, que atuavam em programas habitacionais era o incentivo à organização de comissões de moradores (...). Os movimentos de moradia passam a identificar os técnicos como aliados de suas lutas num contexto mais amplo de lutas pela redemocratização do País. (PAZ & TABOADA, 2010, 48).

Outros programas foram criados, com menor destaque, como o PROSANEAR<sup>30</sup>, a partir de trabalho ambiental com favelas e a preocupação com a sustentabilidade ambiental. Notadamente as ações de urbanização de favelas com alto índice de moradias localizadas em corpos hídricos, como as favelas da região da Maré, no Rio de Janeiro, além de ações de urbanização para abastecimento da rede de água e esgoto. Contudo o desafio enfrentado nas propostas de trabalho social nos programas de urbanização passou a ser outro: o alto custo de vida que aumentou com a dotação de infraestrutura urbana, a partir dessas ações.

Assim, o programa habitacional que teve grande influência para o modelo de trabalho social que conhecemos hoje foi o HBB, com a participação e financiamento do BID. Ao final da primeira gestão do FHC, em 1999, foi gestado o Programa Habitar, antes mesmo do HBB, já com alguns desenhos da mesma estrutura do HBB. Dessa forma, ao final de 1999, a experiência de execução de projetos integrados (intervenções físicas e sociais concomitantes), “adquirida com a contratação e desenvolvimento do BID reforçou, a necessidade governamental, do trabalho social que preza pela eficácia de projetos integrados”, diferentemente do modelo anterior. (PAZ & TABOADA, 2010, p. 49).

Dessa forma, essa integração não era exigida, o que levou o Ministério das cidades a incluir o trabalho Social na Política Nacional de Habitação e estender essa exigência para os Programas de Saneamento Ambiental Integrado, a partir do advento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007. (PAZ & TABOADA, 2010, p. 49).

Desde então, outros programas e projetos federais elaborados depois do HBB

---

<sup>30</sup> O Programa PRO-SANEAR propôs uma intervenção de saneamento ambiental integrado, fruto da parceria do Governo Federal com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento).

tiveram inspiração da mesma estrutura do Habitar Brasil BID, como destaca Paz e Taboada (2010), a partir de algumas características:

- Projetos integrados por ações físicas e sociais, que incluíam o controle da questão ambiental e a regularização fundiária;
- Conteúdo mínimo exigido para o trabalho social voltado para os eixos de mobilização e organização da comunidade, educação sanitária e ambiental, geração de trabalho e renda;
- Trabalho Social exigido na fase antes das obras, na fase de obras e na fase do pós-obras;
- Objetivos claros;
- Transparência a respeito dos assuntos do projeto integrado;
- Equipes multidisciplinares;
- Definição de recursos de repasse por família, corrigíveis pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);
- Monitoramento do projeto;
- Exigência da avaliação do projeto, após um período de doze meses de sua conclusão, que indicaria os primeiros resultados obtidos com o projeto, através de uma Matriz de Indicadores consensuada entre todos os atores que participaram do Programa e que envolveu todas as dimensões do projeto integrado. (PAZ & TABOADA, 2010, p. 49-50).

E assim, corrobora Pimentel (2012).

Pode-se dizer que este Programa foi o carro chefe da política urbana e habitacional do país na década de 1990, o HBB encerrou suas contratações em 2005, tendo firmado 198 contratos, abrangendo 83 municípios brasileiros. Embora o HBB, em face aos 5.561 municípios, não tenha atingido nem 1% do total de municípios do país, o escopo do trabalho social difundido por este Programa alcançou magnitude nacional. (PIMENTEL, 2012, p. 12).

Podemos verificar que, a partir do escopo da estrutura do HBB, identificamos traços que conhecemos hoje por meio do projeto técnico social executado nos programas habitacionais de urbanização e saneamento ambiental, principalmente nos requisitos de conteúdo mínimo, monitoramento do projeto, avaliação do projeto e fases de antes e depois do morar, bem como a articulação dos projetos integrados.

Para Pimentel (2012), a Política Nacional de Habitação (2004) expressa uma convergência de rearranjo institucional e recomposição de forças políticas para

organizar um aparato legal com a criação do FNHIS (2005) e SNHIS (2005), conforme princípios expressos na PNH que estão afinados ao Estatuto das Cidades (2001) e a Constituição Federal (1988). Como, por exemplo, temos na PNH (2004) destacados: o direito à moradia como direito humano, moradia como vetor de inclusão social, função social da propriedade urbana, questão habitacional como política de Estado; gestão democrática com variedade de segmentos sociais, visando controle social e transparência, articulação da política de habitação às demais políticas urbanas, sociais e ambientais. (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, PNH, 2004, p. 30).

Dessa forma, essas iniciativas demonstram como o trabalho social adquire importância na Política Nacional de Habitação, no limiar das contradições urbanas, no que se refere às ações de desenvolvimento territorial, mas principalmente na concepção da moradia para além da casa, inserido no contexto urbano e social na lógica da política habitacional.

O reconhecimento do componente social nestes programas, que possuem abrangência nacional, significa um avanço, tendo em vista que pressupõe o engajamento das ações de provisão habitacional e urbanização dos chamados assentamentos precários ao trabalho social percebe a questão da moradia para além da casa, unidade física, adotando a concepção de que a moradia significa o resguardo à integridade física por meio do abrigo da casa, com acesso à infraestrutura urbana, serviços e equipamentos sociais. (PIMENTEL, 2012, p. 16-17).

De modo que o trabalho social adquire centralidade no interior da política para o desenvolvimento de ações voltadas à população de baixa renda no acesso à moradia e à urbanização.

Apesar da constituição do PNH, em 2004, e das ações habitacionais voltadas para a população de baixa renda, como mostra Pimentel (2012), inúmeras orientações e mudanças sobre o trabalho social são estabelecidos, especificamente a partir de 2007, devido ao aumento da demanda habitacional, por meio de novas regulamentações no que tange o repasse de recursos, apontando para uma descentralização municipal e incremento financeiro no setor habitacional, a partir do PAC (2007) e do Minha Casa Minha Vida (2009).

Dessa maneira, o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica vão delimitar um padrão interventivo ao trabalho social, difundindo um “modelo homogêneo”, como retrata a pesquisa realizada por Pimentel (2012, p. 18), que mostra que, de 2007 até 2011, foram publicados pelo Ministério das Cidades 14 atos administrativos sobre o trabalho social a fim de aumentar a normatização sobre o trabalho desenvolvido nos empreendimentos do PMCMV e nas ações de urbanização e saneamento ambiental em assentamentos precários. Sendo assim, veremos, com maior detalhe, essas mudanças no item específico sobre esta reconfiguração do trabalho social, mudanças nas normas e implicações para o Serviço Social.

### **3.2. A reconfiguração do Trabalho Social (TS) frente à centralidade do PMCMV na agenda brasileira.**

#### **3.2.1. A produção segregada e em larga escala da moradia social**

Este item trata de confirmar uma das dimensões da hipótese de trabalho e que se expressa no descompasso entre trabalho social e o projeto físico de produção da moradia, ficando o primeiro totalmente subordinado à temporalidade do projeto físico e do desenvolvimento da obra, e todos os seus percalços conjunturais e estruturais, que, por sua vez, é a temporalidade dominante do capital imobiliário. Este re-produz a moradia em terras pouco ou nada infraestruturadas, de forma segregada e em larga escala, com o intuito de baratear os custos de produção por unidade habitacional. Assim, o trabalho social pouco ou nada interfere nessa temporalidade do capital e da política de habitação, que é mediada pelo Estado através centralmente da CEF e, em menor medida, pelo poder público municipal. Em síntese, as temporalidades do projeto físico e do projeto de trabalho social da política habitacional não são nem concomitantes, nem se articulam como elementos que “alimentam-se” reciprocamente. O projeto habitacional nasce no escritório de uma empreiteira, é negociado com a CEF, sem qualquer mediação com o perfil da demanda habitacional de um município, e vira “estoque” físico de unidades habitacionais segregadas no território das cidades, mas arrendadas por algum fundo

público, para onde serão encaminhados as famílias cadastradas pelo trabalho social e contempladas pela política através do sorteio realizado pelo poder público municipal. A partir de então, novamente à posteriori das decisões que fundamentaram a localização e a produção do projeto físico habitacional, o trabalho social desenvolverá o trabalho de acompanhamento da pós-ocupação dos moradores.

A dissertação parte da compreensão que a segregação é uma prática socioespacial de produção e reprodução da realidade urbana e, enquanto tal é determinada pelas relações sociais capitalistas. Neste sentido, partilhamos da compressão de Lefebvre:

A segregação, a constituição de espaços periféricos e pobres permitindo a reprodução das relações sociais de produção (que são relações de classes), essa segregação constitui uma negação teórica e prática do urbano, mas enquanto tal, o revela. O caráter desértico, abandonado, das periferias urbanas é revelador. O que ele revela? Para descobri-lo e dizê-lo é preciso lê-lo. A leitura dos espaços urbanos, periféricos e centrais, não se faz somente sobre mapas, construindo um código abstrato. Trata-se de uma leitura sintomal por excelência, e não literal.

Essa leitura do espaço urbano permite chegar a uma definição geral dela através das contradições e das negações imbricadas o que se constitui é um tempo-espaço diferencial. (...) O tempo e o espaço da era industrial tenderam e ainda tendem para a homogeneidade, para a uniformidade, para a continuidade constrangedora. (...) A dialética da centralidade introduz um movimento diferencial de uma potência extraordinária.

Essa análise diferencial do urbano escapa aos procedimentos analíticos que constata e consagram a homogeneização sob a aparência da racionalidade. Esses procedimentos analíticos apenas se atêm aos esquemas uniformes, às homologias. Eles conduzem às lógicas (a da troca, a da planificação, etc.), ao invés de pôr o acento nas diferenças.

O urbano, essa virtualidade em marcha, essa potencialidade que já se realiza, constitui um campo cego para os que se atêm a uma racionalidade já superada, e é assim que eles correm o risco de consolidar o que se opõe a sociedade urbana, o que a nega e a destrói no curso do próprio processo que a cria, a saber, a segregação generalizada, a separação, no terreno, de todos os elementos e aspectos da prática social, dissociados uns dos outros e reagrupados por decisão política no seio um campo homogêneo. (LEFEVBRE, 2008, p. 86-88).

Em pesquisa realizada sobre os resultados do trabalho técnico social em Osasco (São Paulo), Paz (2014) constrói vários questionamentos no que tange os impactos sociais e econômicos da nova moradia para as famílias beneficiárias pelo PMCMV. A autora salienta o descompasso entre a entrega dos empreendimentos do PMCMV, a implantação da infraestrutura adequada e a oferta dos serviços urbanos aos moradores beneficiados, evidenciando a reprodução do padrão periférico e segregador da política habitacional.

A precariedade dos territórios de implantação dos projetos se expressa nos serviços e transportes escassos e precários, na ausência do poder público das diversas políticas nesses novos territórios que foram criados pelo poder público. Terminada as obras e os prazos de contrato retiram-se empreiteiras, equipes da secretaria ou aqueles prestadores de serviços terceirizados. Os serviços de saúde, educação, assistência social cultura e esporte, transporte não tem previsão de implantação ou ampliação, e os existentes ficam sobrecarregados com as novas demandas. **Que cidades estão se criando?** (PAZ, 2014, p. 13) [grifos em negrito meus].

Rolnik (2014), também através do processo de pesquisa sobre a inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV em São Paulo, evidencia que a localização dos empreendimentos é uma variável fundamental para a integração dos moradores na estrutura urbana das cidades.

Conforme afirma Paz (2014), alguns princípios são norteadores do trabalho social que orientam o trabalho dos profissionais, neste campo:

o direito à cidade; o direito a moradia digna; o direito à organização e participação da população em todos os momentos do processo construtivo e no controle democrático da política habitacional; a compreensão integrada da política habitacional às políticas urbanas e sociais e o respeito ao meio ambiente. Nessa perspectiva, compreende-se que o trabalho social é um componente essencial da política habitacional e urbana e, portanto, deve ser sistemático, contínuo e interdisciplinar, processual, articulado às diretrizes da política urbana e habitacional do País. (PAZ, 2014, p. 13).

O trabalho social na política habitacional está presente em diversos organismos públicos e privados e durante as diferentes fases de implantação dos empreendimentos habitacionais. Esse acompanhamento do projeto habitacional e das famílias beneficiadas impõe o planejamento e a interlocução do trabalho com diferentes níveis de conhecimento e especialidades profissionais como: a engenharia, a arquitetura, o direito e as equipes sociais, como reforça Paz (2014).

Segundo o Ministério das Cidades, o Trabalho Técnico Social é um dos componentes dos projetos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que compreende um conjunto de estratégias, processos e ações. Os projetos de trabalho social devem estar fundamentados a partir de estudos e diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias. Para tanto, torna-se necessária a articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados. (BRASIL, Ministério das Cidades, Portaria 21/2014).

Verifica-se, assim, que a concepção do trabalho social acima destacada, pressupõe o planejamento intersetorial da política de habitação, bem como a produção dos empreendimentos habitacionais em territórios dotados das condições necessárias à vida urbana.

Contudo, partilhamos da hipótese de que os impactos sociais da inserção urbana segregada dos empreendimentos do PMCMV recaem sobre o trabalho social, particularmente na fase do pós-ocupação dos condomínios. Os Assistentes Sociais são solicitados a atuar na “linha de frente” deste trabalho, estabelecendo o diálogo entre o Estado e a população beneficiária. Contudo, existem problemas relativos à questão estrutural dos projetos habitacionais e do tipo de inserção urbana produzida, como a ausência de equipamentos sociais e serviços urbanos que são mediados pela gestão municipal no período de pós-ocupação das famílias, quando estas deveriam integrar as ações da política pública desde o momento do planejamento das ações.

Dessa forma, os problemas estruturais do PMCMV limitam o desenvolvimento dos resultados do trabalho social nos projetos habitacionais, ao mesmo tempo em que demandam novas requisições socioinstitucionais para o trabalho do assistente social neste campo, como, por exemplo, a responsabilização pela construção de redes sociais para atendimento das necessidades das famílias, como se tais “redes” expressassem ações intersetoriais e pudessem reverter o processo de segregação da moradia.

Existe uma contradição que rege a política habitacional e que se expressa na subordinação do valor de uso ao valor de troca que é atribuído ao bem de habitação no mercado de moradias. Sendo assim, é ofertado aos trabalhadores urbanos, por meio do PMCMV, o acesso à casa própria, a partir do financiamento habitacional. Nesse sentido, a Caixa Econômica Federal é um banco público que pretende reaver esse subsídio habitacional por meio do pagamento das mensalidades. Como a moradia não é só a habitação no seu aspecto físico, esta também significa ter acesso à cidade e vivenciar a cidade, existem uma série de contradições quanto à execução da política habitacional brasileira já apontada por Valladares (1978) e Rolnik (2011) e que estão no campo do exercício da vida urbana pelos moradores da cidade.

A seguir, apresentaremos dados de pesquisas realizadas por órgãos públicos e universidades públicas que fizeram um levantamento sobre alguns problemas nos projetos de habitação de interesse social relativos à inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV; os impactos na vida dos moradores desses condomínios habitacionais e o trabalho social desenvolvido nos empreendimentos dos condomínios que corroboram para validar nossa hipótese de trabalho.

O Relatório da Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), desenvolvido pela Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria (SEAUD), publicado em outubro de 2013, teve por objetivo avaliar aspectos relacionados à qualidade das construções e à infraestrutura no entorno dos empreendimentos financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida, bem como à eficácia de atendimento das metas do programa e ao desenvolvimento do trabalho técnico social junto aos beneficiários.

A auditoria do TCU focou sua análise em empreendimentos concluídos e com menor tempo de ocupação possível, com a finalidade de contemplar todos “os

aspectos construtivos e fossem aferidas as condições de entrega dos conjuntos habitacionais e provimento de equipamentos públicos à comunidade beneficiada.” (Relatório TCU, 2013, p. 12). Nesse sentido, a auditoria restringiu sua análise nas 207.345 unidades entregues dos empreendimentos da fase 1 do programa, visto que, em setembro de 2012, apenas 227 unidades habitacionais da fase 2 constavam como entregues. Cabe destacar que, à medida que há interrupção da obra, o trabalho social também é interrompido. É muito frequente, por exemplo, situações em que o trabalho social já realizou a seleção e o sorteio da demanda, e, após, um longo período de paralização das obras, o trabalho de pós-ocupação não pode ser nem mesmo iniciado. Todo o trabalho realizado de aproximação, contato, informação, entre outras atividades, com a população sorteada, por exemplo, fica prejudicado.

Além da vistoria técnica aos empreendimentos, também foram utilizadas entrevistas aos moradores dos condomínios, gerentes do desenvolvimento urbano da CEF, assistentes da mesma CEF e funcionários envolvidos com execução do TTS. Foram escolhidos 5 empreendimentos para estudos de caso nas cidades de Ananindeua/PA, Londrina/PR, Rio de Janeiro/RJ e Salvador/BA, bem como visitaram os empreendimentos nas cidades de Anápolis e Trindade/GO, Rio Branco/AC, Colatina e Linhares/ES, João Pessoa/PB, Paço do Lumiar e São José de Ribamar/MA, Santo Antônio da Patrulha e São Leopoldo/RS. (Relatório TCU, 2013, p. 12)

Isso nos ajuda a compreender alguns aspectos que influenciam na dinâmica da vida dos beneficiários dos programas e interferem no exercício do direito à cidade dos mesmos, por meio da avaliação da qualidade das habitações e disponibilidade de infraestrutura urbana, problemas construtivos, indisponibilidade de equipamentos de lazer, falta de pavimentação, drenagem, sistema de esgoto, carências de equipamentos e serviços nas áreas dos empreendimentos, tanto quanto posição das prefeituras e CEF sobre os empreendimentos.

Dentre os quesitos observados nos 11 empreendimentos analisados pelo TCU, os problemas relacionados a qualidade da habitação e disponibilidade de infraestrutura interna aos empreendimentos foram divididos no mesmo gráfico, sendo que esta intercorrência representa 77% das notificações identificadas nesses

empreendimentos. Dessa forma, pode-se afirmar que esta seria uma questão que repercute diretamente nos moradores do PMCMV. A maioria refere-se a problemas de vícios construtivos (32%), em segundo plano temos inadequações nas dimensões, instalações e materiais empregados na residência (23%) e indisponibilidade de equipamentos de lazer ou de uso comum (23%) e, por último, deficiências na pavimentação asfáltica, calçamento, drenagem urbana e sistema de esgoto sanitário ou pluvial (22%). (Relatório TCU, 2013, p. 33).

Os problemas de vícios construtivos aparecem mais latentes em sete dos onze empreendimentos pesquisados, o que nos mostra que a dinâmica institucional do PMCMV e a pressão para entrega das unidades habitacionais para o recebimento do repasse federal fazem com que as habitações sejam construídas numa lógica "*just in time*", ou seja, a partir da lógica de entrega de mercadorias para consumo.

Sobre a qualidade habitacional, as construtoras, para baratear o custo final das unidades habitacionais, mudam o padrão construtivo, utilizam materiais mais baratos, constroem em locais sem saneamento urbano e não realizam drenagem nos terrenos. Por vezes, não respeitam o projeto executivo e memorial descritivo que apresentam as normas técnicas do projeto no processo de execução das obras e, como não há participação e controle social, a população desconhece essas movimentações, notando tais problemas somente quando chega para morar. Neste sentido, as ocorrências são feitas para a construtora depois do uso habitacional e, na maioria das vezes, a construtora responsabiliza o beneficiário pelo mau uso e estado de conservação para que não cumpra a manutenção que está prevista no período de garantia. Contudo, muitos problemas construtivos são identificados, como mostra o relatório do TCU, como vícios de obras; ou seja, problemas que seriam detectados antes da inauguração dos empreendimentos, caso houvesse uma fiscalização mais eficaz por parte da Caixa Econômica Federal.

Sendo assim, a lógica do mercado se confunde com objetivos do programa habitacional, enquanto este se apresenta como capaz de proporcionar melhoria de vida para as famílias. A busca por terrenos mais distantes dos centros urbanos, sem disponibilidade de infraestrutura urbana e urbanização consolidada pelas construtoras e mercado imobiliário para aumentar a lucratividade, é salientada na

literatura por Rolnik (2013, 2015); Whitaker (2012); Cardoso (2013, 2015) e Fix (2011). Rolnik (2013; 2015) é mais incisiva quando defende que o programa não se constitui como uma política pública de moradia, mas uma política de mercado. A mesma demarca, a partir da análise dos traços da urbanização brasileira que nosso *déficit* não é somente de casas, mas sim de cidades.

Whitaker (2012) apresenta que a ausência de regulação dos interesses imobiliários dificulta esta qualidade arquitetônica e urbanística dos projetos de habitação de interesse social:

A ausência de regulação ou atuação pública efetiva sobre a questão contribui para que o setor imobiliário possa agir sem muitas restrições quanto à qualidade arquitetônica e urbanística. A implantação urbana e a qualidade das unidades habitacionais dependem das leis municipais de uso e ocupação do solo, dos códigos de obra e de alguns parâmetros técnicos mínimos que, no âmbito local, são, em geral, pouco rigorosos com os interesses dos empreendedores imobiliários. (WHITAKER, 2012, p. 47).

Outra questão identificada pelo Relatório do TCU (2012) foi em relação à indisponibilidade de equipamentos de lazer e uso comum nos empreendimentos do PMCMV. Os equipamentos de lazer e de uso comum, segundo as especificações mínimas do programa, são obrigatórios em empreendimentos com mais de sessenta unidades habitacionais, devendo priorizar a construção dos seguintes segmentos: centro comunitário, quadra de esportes e praça ou playground. Sendo assim, a pesquisa do TCU revela que quatro dos onze empreendimentos visitados, os equipamentos de lazer e áreas comuns não estavam previstos nos projetos, representando 54, 5% do total.

A defasagem na pavimentação asfáltica, calçadas, drenagem urbana e sistema de esgoto sanitário ou pluvial foi observada em sete dos onze empreendimentos analisados, causando transtorno aos moradores no que diz respeito a acessibilidade, pois a ausência de calçadas prejudica a passagem dos moradores, principalmente deficientes físicos, idosos e moradores com mobilidade reduzida. Em dois empreendimentos dos onze foi detectada a inexistência de sistema de drenagem, bem como a ausência de sarjetas (escoadouros) no canto das ruas também em dois empreendimentos. Este sistema tem como função escoar

as águas da chuva e drená-las para a galeria pluvial. Em decorrência desta deficiência, alagamentos no entorno do empreendimento foram provocados.

Cardoso (2011, p. 6), no seu artigo sobre o papel do mercado imobiliário, afirma que a procura por estoque de terras mais baratas para diminuição do preço final, intensifica o processo de segregação das moradias, pois a lógica de produção de moradias em série faz com que aumente a necessidade de trabalhar com terrenos de maiores dimensões, reforçando o processo de periferização, já que é mais difícil encontrar áreas do tamanho adequado em regiões centrais. Kovarick (1979) já evidenciava esta ideia, ressaltando que a existência de infraestrutura de serviços interfere no valor final das moradias, como desenvolvemos no capítulo 1.

A partir de entrevista com gerentes da GIDUR (Gerência de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal), com coordenadores, assistentes de projetos sociais da Caixa e técnicos encarregados de promover o trabalho técnico social com moradores, o TCU verificou que existem carências na provisão de educação básica, de equipamentos de saúde, de comércio local, de transporte e de áreas de lazer e recreação nos empreendimentos pesquisados. O *déficit* é maior para os equipamentos de educação básica, compreendendo a infraestrutura de creche, ensino fundamental e médio, bem como os equipamentos de lazer e recreação, representando 70% das respostas dos membros da CEF. No que refere-se à resposta dos beneficiários, esse número aumenta para 78% das reclamações. Sendo assim, a falta de escola e creche foi indicada como um dos principais desafios enfrentados no pós-ocupação. (Relatório TCU, 2013, p. 43)

Os equipamentos de saúde encontram-se em número menor, mas não menos importante, considerando que 52% dos gerentes de Gidur e 57% dos coordenadores e assistentes de projetos sociais da Caixa apontaram como um dos principais problemas o provimento de postos de saúde no entorno dos empreendimentos. Entretanto, 70% dos moradores entrevistados na auditoria do TCU estão insatisfeitos com esses equipamentos. (Relatório TCU, 2013, p. 44)

Outra questão relevante é a precariedade da rede de comércio no entorno dos empreendimentos pesquisados. Serviços básicos, como por exemplo: mercado, farmácia, padaria, lotérica, cabeleireiro e banco foram relatados como escassos por 68% dos moradores; 44% dos gerentes de Gidur; 41% dos coordenadores e

assistentes de projetos sociais da Caixa e 35% dos técnicos da prefeitura. Uma vez que isso abre possibilidades de criação de “mercadinhos” e “vendinhas” no mercado informal pelos próprios moradores, de acordo com a necessidade deles e também por conta da pouca oferta de trabalho nessas regiões, com o objetivo de se manter no território e pagar as taxas condominiais. (TCU, 2013).

O acesso ao transporte também é considerado como deficitário, tendo em vista que esses empreendimentos são localizados em periferias urbanas e bairros distantes dos ônibus, por vezes, as linhas não passam no empreendimento ou a regularidade do transporte não é frequente. Existe uma contradição, pois 54% dos moradores afirmam ter dificuldade quanto ao transporte coletivo e somente 33% dos representantes da Gidur indicam esse problema. (TCU, 2013).

As prefeituras não cumprem suas responsabilidades na construção dos equipamentos e serviços públicos. Essa situação foi verificada com 55,6% dos empreendimentos, considerando que 72% dos gerentes da Gidur afirmaram que isso ocorre com frequência, o que mostra um descaso do ente público municipal na regulação da política habitacional e no planejamento das ações para o atendimento da nova demanda de moradores, a partir do incremento populacional na região. (TCU, 2013).

No que tange a regulação do solo urbano e adequação dos projetos à malha urbana, o relatório do TCU (2013) apresenta que o programa é executado de forma dissociada de instrumentos importantes de planejamento da política habitacional e da política urbana municipal, constatando que para 50% dos entrevistados essa situação ocorre com frequência. Além disso, 21% dos gerentes assinalaram que é frequente a existência de empreendimentos do programa que não se encontram contíguo à malha urbana da cidade; ou seja, existem grandes vazios de melhor localização, nos centros urbanos ou bairros mais próximos.

Assim avaliado, podemos observar, a partir dos dados coletados no Relatório do TCU (2013), que a produção em série de moradias, por meio dos projetos habitacionais do PMCMV, ocorre pela reprodução de um fenômeno salientado por Whitaker (2012), conhecido como o “mito do crescimento urbano”, atrelado ao setor da construção civil e à produção de moradias pelo mercado, com a utilização de grandes glebas sem infraestrutura urbana presente na área de localização do

projeto. A imagem do “sucesso urbano” transmitida pelos urbanistas e arquitetos desses projetos habitacionais é apresentada de maneira contraditória à implantação do mesmo. A corrida por novos empreendimentos e aprovação desses projetos nas secretarias de habitação acontece em maior medida que o desenvolvimento de projetos mais sustentáveis e ações mais planejadas e cuidadosas, respeitando as relações estabelecidas no território e a disponibilidade de infraestrutura na região.

Whitaker (2012) e Fix & Arantes (2009) também apresentam o papel dos órgãos públicos na execução deste programa (bancos privados, construtoras e incorporadores, Caixa Econômica Federal (CEF), municípios, estados e o próprio governo federal) na qualidade das habitações produzidas, como apresentamos no capítulo 1. Estes atores regulam tanto as normas de construção, criação de legislações, recomendações, fiscalização, quanto a adoção de critérios que podiam restringir a ação irresponsável e especulativa do mercado imobiliário. Contudo os órgãos públicos se omitem quanto ao controle deste processo. Por conseguinte, temos esses problemas de inserção urbana e a produção de moradias sociais que reforçam o processo de segregação socioespacial.

Isso traz consequências para o significado social que a moradia vai adquirir na vida dos moradores. Lefebvre (2001) salienta que a cidade é produto de relações sociais, a partir de relações de vizinhança que adquire sentido como forma urbana. Sendo assim, a forma urbana também é apropriada pelos moradores e se resignifica. A noção de direito à cidade defendida pelo autor compreende que os moradores da cidade têm necessidades vitais, para além do espaço físico da casa, como por exemplo: sentir, conversar, ver, experimentar, praticar atividades lúdicas, bem como criar símbolos sobre o seu modo de vida.

Seguindo este pensamento, os homens são criadores do seu habitar e, dessa forma, podemos destacar que este modelo habitacional não considera que essas relações de vizinhança podem ser construídas e alteraram a sua dinâmica de vida. Este projeto habitacional foi pensado por projetistas para regular um modo de vida formal e padronizado, desconsiderando as particularidades regionais e identidades locais.

A produção capitalista da moradia, como salienta Ribeiro (1997), impõe ao morador das unidades habitacionais do PMCMV, a condição de usuários de bens de

consumo coletivo, reduzindo a cidadania a ser conquistada pelo direito à cidade para o papel de cidadão consumidor, da “tão sonhada” casa própria, como ressalta Carlos (2007).

Em seis anos, o programa recebeu o investimento de R\$ 270 bilhões em subsídios do governo federal, se destacando pelo número de produções habitacionais, chegando à marca de mais de 2,4 milhões de unidades habitacionais entregues, desde março de 2009. Na faixa de renda até R\$ 1.800 reais, a faixa 1 atingiu a produção de mais de 794 mil unidades entregues. A maior parte das unidades refere-se às famílias da faixa 2, que recebem de R\$ 1.800 à 3.200 reais por mês, registrando mais de 1 milhão e 3 mil unidades. Para maior faixa de R\$ 3.200 a 5 mil reais, o número de unidades produzidas foi menor, em torno de 193 mil unidades entregues, de acordo com a notícia publicada no site do Ministério das Cidades (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015, Publicação 10.09.2015<sup>31</sup>). No sudeste, o governo federal colocou maior peso nos investimentos e repasses financeiros, totalizando 812.216 unidades entregues até o final de 2015. No Rio de Janeiro foram entregues 95.503 unidades, em São Paulo 412.572 unidades, Minas Gerais 281.947 unidades e Espírito Santo 22.194 unidades, com destaque para maior produção habitacional do estado de São Paulo, tendo em vista a sua diversidade regional e número de municípios.

A pesquisa organizada pelo IPEA sobre satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), publicada em 2014 e solicitada pelo Ministério das Cidades, retrata um panorama sobre avaliação da implantação de três empreendimentos do PMCMV em dois estados: o primeiro é o Bairro Carioca no Rio de Janeiro; o segundo, o Condomínio Jardim Bassoli e o terceiro é o Residencial Floresta Mogi Mirim, sendo os dois últimos em São Paulo.

O IPEA realizou visitas a esses três conjuntos de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), nos quais realizaram reuniões com lideranças dos moradores (síndicos e pessoas indicadas como líderes de moradores) e a observação in loco dos empreendimentos. Essas reuniões – sempre

---

<sup>31</sup> Maior detalhe dos dados de outros municípios, disponível em < <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/09/minha-casa-minha-vida-entregou-2-4-milhoes-de-moradias>> e < <http://maiscasamaisvida.com.br/noticia/258-O-Minha-Casa-Minha-Vida-transformou-a-vida-de-9-milhoes-de-brasileiros>> Acesso 14 abr 2016.

acompanhadas de representantes do ente público (Prefeitura ou articulador do empreendimento), da Caixa Econômica Federal e de assistentes sociais – tiveram como objetivo colher impressões, depoimentos e opiniões de moradores sobre suas habitações e seus habitares, para serem comparados com a impressão coletada por meio do questionário da pesquisa quantitativa.

O Bairro Carioca, que conta com 11 condomínios e 2.240 unidades habitacionais fez parte da amostragem da vistoria em 2013. No que se refere à infraestrutura e rede de serviços, o bairro de Triagem é bem dotado, estando bem perto do metrô e no projeto eram previstas construções de escola, creche, posto de saúde, mercado para o comércio local e complexo esportivo; contudo, a demanda é fechada, proveniente de reassentamento. Neste empreendimento, a demanda por escola não foi tão evidente, considerando que a região possui um número de escolas municipais razoável, diferente do que acontece em outros empreendimentos no Brasil inteiro. No que se refere a rede de saúde, a região possui uma Estratégia de Saúde da Família e serviço de agendamentos de consulta bem avaliado pelos moradores; contudo, moradores reclamam do pronto atendimento e há expectativa de construção de uma unidade mais moderna, como proposto no projeto. O atendimento no CRAS é considerado bom, contudo, no processo de mudança, os moradores reclamaram da falta de orientação da assistência social, bem com o recadastramento no CRAS. (IPEA, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, p. 44-48).

O quesito transporte foi bem avaliado, considerando que a distância do centro da cidade fica a 10km, uma boa localização do empreendimento à malha urbana da cidade do Rio de Janeiro. Em contrapartida, como o empreendimento conta com muitas unidades habitacionais, o trajeto percorrido pelos moradores no interior do complexo habitacional é demorado. A noção de segurança abordada pelos moradores se remete a existência de policiamento circulando nos empreendimentos, embora não haja milícia, houve registro da presença de facções do tráfico de drogas no empreendimento, a média registrada foi dentro da média no Brasil (4,34). (IPEA, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, p. 44-48).

O centro comercial do empreendimento foi considerado insuficiente, considerando que o supermercado fica a meia hora do empreendimento e devem pagar a quantia de R\$ 10 reais para entrega das mercadorias. Dessa forma, os

moradores instalam kombis no entorno dos empreendimentos para venda de frutas e legumes. (IPEA, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, p. 44-48).

Devido a demanda a ser fechada proveniente de reassentamento, neste empreendimento, a maior reclamação é em relação à perda dos postos de trabalho anteriores, pois antes os moradores tinham seu pequeno negócio em regiões mais centrais, localizadas em favelas, com maior movimentação comercial que atualmente. Desta maneira, alguns moradores se mantêm improvisando o trabalho com alguns bicos e serviços para atendimento na região, como serviços de cozinha e manutenção, ou que dá para trabalhar em casa. (IPEA, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, p. 44-48).

Em Campinas, São Paulo a vistoria foi realizada no condomínio Jardim Bassoli, ao final de 2014. O empreendimento conta com 19 condomínios e 2.380 unidades habitacionais e fica localizado a 20 km do centro da cidade. Neste empreendimento, os equipamentos sociais e rede de infraestrutura não foram bem planejados para atender o incremento de 10 mil moradores na região. Neste sentido, o processo de periferização e conseqüente falta de estrutura intensificaram os problemas da região quanto ao acesso aos equipamentos urbanos e distância, ocasionando maiores problemas no pós-ocupação dos moradores do programa. (IPEA, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, p. 49).

No que se refere à rede de educação, existiam crianças do empreendimento na fila de espera por mais de seis meses, após inscrição dos filhos nas escolas mais próximas, consideradas distantes do entorno dos empreendimentos. Dessa forma, os entrevistados notificaram como baixa a nota para o atendimento da rede escolar, sendo considerado abaixo da média brasileira e do estado de São Paulo (3,07). A falta de estrutura é tamanha que não existe um posto de saúde próximo, deixando os moradores desassistidos. Os moradores apresentaram uma nota bem baixa da média de avaliação de 4,43 contra 6,75, a média do estado de São Paulo, onde a situação é pior. (IPEA, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, p. 49-52).

A relação com assistência social no condomínio é marcada pelo trabalho social desenvolvido de mobilização para identificação de demandas por escola e organização do grupo Inter setorial Bassoli que reunia mulheres dos condomínios que desenvolviam ações voltadas para a integração, educação, cultura e lazer para

as crianças ociosas, sem escolas dos condomínios. Contudo, o reconhecimento do trabalho social nestes empreendimentos é bem baixo pela participação social realizada por técnicos sociais, marcando a nota de 2,19, considerando que a média em São Paulo foi de 4,06 e a do Brasil, 3,29. (IPEA, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, p. 49-52).

Em relação ao quesito transporte, muitos moradores alegaram que perderam seus postos de trabalho, pois demoravam mais de duas horas para chegar aos seus antigos trabalhos. A nota verificada pela vistoria, a partir da opinião dos moradores, foi 3,23, abaixo da média nacional (3,87) e do estado de São Paulo (4,45). Dessa forma, existem condomínios em situação pior que realizam longas distâncias até o local de trabalho e para acesso o centro administrativo das cidades. Em relação ao comércio, os moradores identificaram que existia um pequeno comércio próximo, apesar disso reclamaram do preço abusivo, fazendo com que procurassem outras opções mais baratas e mais distantes. (IPEA, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, p. 49-52).

A questão de segurança foi observada pelos moradores como preocupante, pois além de não possuir ronda da polícia com frequência, os moradores são estigmatizados por morarem nos empreendimentos, região considerada com alto índice de criminalidade. E relatam que, ao preencherem fichas de emprego e colocarem o endereço certo dos apartamentos, logo são descartados dos processos seletivos. Além disso, alegam, por meio de depoimentos que a ação repressiva da polícia na região impacta o modo de vida dos moradores, tendo em vista que a polícia comparece nos condomínios, com maior frequência para prender moradores envolvidos com atos infracionais e não adotam medidas preventivas de patrulha e vistoria com certa regularidade para inibir estas ações. (IPEA, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, p. 49-52).

Além dos quesitos gerais abordados nos outros empreendimentos, os problemas construtivos foram detectados com maior destaque que os demais. Desta maneira, a construção apresentava rachaduras e infiltrações nos halls das escadas, as esquadrias dos apartamentos que estariam descolando, e de acabamentos internos dos apartamentos, apesar de ser considerado um empreendimento novo, com um ano de inauguração.

Por último, o Residencial Floresta em Mogi Mirim, São Paulo, é um loteamento aberto, não se configurando enquanto condomínio. O empreendimento é considerado menor que os demais, apresentando 352 unidades habitacionais. A vistoria foi realizada ao final de 2014, no mesmo período do anterior. O mesmo está localizado há 6 quilômetros do centro da cidade. A seleção das famílias foi por meio de sorteio, isto é, demanda aberta, a partir da priorização de famílias provenientes de áreas de risco e que possuem membros da família deficientes.

Quanto à infraestrutura urbana local, a situação de precariedade quanto ao comércio local, transporte e escolas já afetavam os moradores do Jardim Planalto antes mesmo da implantação do Residencial Floresta. Os equipamentos educacionais são muitos escassos e a única escola próxima não é suficiente para atender a região, que conta com uma população de crianças com idade de 0 a 14 anos bem alto, representando 27,6% do total de habitantes, no bairro Jardim Planalto, segundo dados do último Censo do IBGE (2010).

Dessa forma, nesse empreendimento, apesar de serem poucas unidades habitacionais, comparando-se com a produção de complexos maiores em outras regiões do país, as notas sobre o acesso à educação foi detectada como uma das piores em relação à média nacional (1,24). Tendo em vista que os pais de crianças em idade escolar não haviam conseguido encontrar vagas em escolas primárias perto do empreendimento residencial, como mostra relatos da vistoria do IPEA (2014), “seus filhos dependiam de transporte coletivo (por vezes, dois), que passavam com baixíssima frequência, para ir a escolas em outras regiões”. (IPEA, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, p. 54).

O equipamento de saúde da rede básica existente na entrada do empreendimento foi considerado com um bom atendimento, contudo foi detectada uma média alta (6,78), próxima a do estado de São Paulo (6,75) e bem superior à média registrada em outros empreendimentos no Brasil (4,36).

Apesar de a CEF ter informado que existiu trabalho social com os moradores na pré-ocupação, no desenvolvimento de ações de seleção de demanda e compatibilidade da população ao empreendimento, a percepção dos moradores em relação ao trabalho social é bem baixo, registrando a nota de 1,42, bem baixa. A vistoria do IPEA também notou um despreparo da equipe social no contato com as

lideranças comunitárias, necessitando de intervenção do Ministério das Cidades para realização da pesquisa.

No quesito acesso ao transporte, os moradores relataram dificuldade quanto à mobilidade urbana. O transporte coletivo não absorve a necessidade da população e atende moradores com baixíssima frequência. Esta situação se agrava nos finais de semana. Deve ser ressaltado que, na vistoria, foi identificada a localização do empreendimento bem distante à malha urbana, estando o empreendimento isolado da área urbana. Esta questão verificada se reflete na nota avaliada pelos moradores (1,19).

No que se refere à sensação de segurança pelos moradores, os beneficiários relatam que a falta do muro no momento da entrega das unidades gerou insegurança dos moradores. Esta situação propiciou a ocorrência de alguns furtos de objetos no empreendimento, contudo com a implantação do muro após um ano e meio de ocupação, esta questão se mostrou menos evidente a partir da construção de muros pelos próprios moradores no interior do loteamento. Foi detectada a existência da ronda policial, embora com menor frequência. A média da nota conferida foi de 2,63, menor que as constatadas no estado de São Paulo e no Brasil, registrando, respectivamente, 4,47 e 4,74.<sup>32</sup>

O livro “Minha Casa Minha Vida...E a Cidade? Avaliação do PMCMV em seis estados brasileiros”, organizado pelo Observatório das Metrópoles nos traz um panorama geral de seis municípios no Brasil, apresentando alguns aspectos relevantes de análise para entendermos como os projetos do PMCMV acirram o processo de periferização e segregação socioespacial. Apresentaremos alguns traços desse processo de construção do espaço urbano, por meio da instalação de unidades habitacionais do PMCMV para fins de compreensão deste fenômeno.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Segundo o IPEA, “A extração dos componentes foi feita por meio do método de Componentes Principais, o qual seleciona o número de fatores que maximiza a variância explicada na amostra. Na extração de fatores, foi adotado o critério de Eigenvalores superior a 1, por permitir a obtenção de maior número de fatores passíveis de interpretação. Considerou-se como componente de um fator as afirmações com carga fatorial superior a 0,4. A análise fatorial dimensionada avalia a decomposição de fatores entre as afirmações de cada dimensão do questionário.” Ver com mais detalhes. (IPEA, MINISTÉRIO DAS CIDAES, 2014, p. 57).

<sup>33</sup> Aprofundaremos nossa reflexão por meio dos relatórios técnicos de São Paulo e Rio de Janeiro, pois existem elementos de análise sobre as repercussões ao trabalho social desenvolvido nestes empreendimentos. A partir das pesquisas realizadas pelos laboratórios: Observatório das Metrópoles (UFRJ), por meio da pesquisa dos empreendimentos do Rio de Janeiro sobre inserção urbana e avaliação do Trabalho Social e Laboratório Habitação e Cidade (USP), a partir da pesquisa de

Em Natal, a pesquisa foi realizada em 6 municípios da Região Metropolitana (Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba e Ceará-Mirim), onde se concentravam 95% do déficit habitacional do município. Cardoso (2015) verifica que o PMCMV se somou ao conjunto de projetos urbanos e territoriais com fortes impactos sobre a configuração socioespacial da Região Metropolitana.

Conforme relata Cardoso,

Esse duplo movimento – centralização de Grandes Projetos Urbanos e descentralização através do PMCMV – revela como efeito primário a expansão da mancha urbana e, secundariamente, a alteração dos preços do solo urbano, tanto nos subcentros (bairros de maior renda e oferta de serviços), quanto nas periferias (áreas recentemente ocupadas, com forte presença de famílias de baixa renda). Assim, as implicações do PMCMV estão sobre determinadas na estruturação do espaço de transbordamento urbano de Natal, tendo contribuído ainda para ampliar o quadro de desigualdade e segregação socioespacial, constituído historicamente. (CARDOSO, 2015, p. 325).

Dessa forma, o PMCMV contribuiu, no espaço urbano, para alimentar um novo ritmo de produção da moradia, “dando nova expressão às tendências pré-existentes no espaço urbano, ganhando inclusive contornos territoriais metropolitanos, na medida em que avança sobre as áreas ainda não ocupadas.” (CARDOSO, 2015, p. 326). Desta maneira, os protagonistas da produção do espaço urbanos são diversos, como cita Cardoso (2015) “Estado, Mercado e Sujeitos Sociais”, em suas naturezas desiguais de interferência.

A realidade do município de Juiz de Fora, em Minas Gerais não é diferente. Atualmente o MCMV é o principal programa habitacional do município de Juiz de Fora, com previsão de atender um total de 14 mil famílias na faixa de 0 a 3 salários mínimos, com a construção prevista para a produção de mais de 5 mil unidades e também é utilizado como forma de expansão urbana, conforme relata Pinto (2014).

O MCMV também tem impulsionado um aquecimento no mercado

---

inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV e avaliação do trabalho social em São Paulo, feito e organizado pelo NEMOS Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho Social do PPGSS da PUC/SP, mais especificadamente, a Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais – CEDEPE.

imobiliário da cidade tanto pela construção de moradias destinadas a menor faixa de renda quanto em função do significativo número de novos empreendimentos realizados em diferentes regiões da cidade, destinados a famílias com renda até 5 mil reais. No entanto, sua execução não é parte de uma política habitacional ampla do município que contemple as especificidades da realidade da cidade. Organizado pela lógica do mercado, tendo como executores, as construtoras privadas, a localização e a tipologia do imóvel, não são elementos definidos como parte da estratégia municipal de desenvolvimento urbano ou mesmo pela demanda organizada da sociedade. (PINTO, 2015, p. 6).

E ainda ressalta que:

São os bairros ainda em consolidação, ou a produção de novos bairros, os lugares prioritários para onde se convergem as ações do MCMV. Prevalece a lógica de construção de novas unidades em detrimento de uma política de ocupação de imóveis vazios ou de reforma de imóveis existentes. (PINTO, 2015, p. 6).

Para Cardoso (2015) este processo é fruto da contradição da “máquina do crescimento urbano”:

Neste caso, importa pensar que os empreendimentos construídos pelo PMCMV variam sua inserção urbana ao serem alteradas as condições de reprodução social e espacial, condicionadas às contingências locais (ou municipais) e metropolitanas, atinentes a uma dinâmica de ocupação dos espaços vazios por meio da construção residencial. Trata-se do alargamento da base de expressão do mercado imobiliário na escala metropolitana e do fortalecimento do poder político na escala local – na ausência de um espaço político regional. Embora amplie seu espaço urbanizado, a metrópole fragmenta ainda mais seu processo político-decisório. Nesse sentido, o comando dessa produção do espaço - além da escala local - pelo mercado imobiliário se traduz em uma disputa permanente por instalar determinada racionalidade econômica, que prevaleça sobre as demais, condicionando-as, inclusive. A contradição fundamental dessa “máquina de crescimento” do espaço urbano é dada pela sua expressão social – um Programa, fruto de políticas públicas, alimentado por fundos públicos – e a apropriação individual e privatista da moradia. (CARDOSO, 2015, p. 327).

Dessa maneira, a partir da defesa de Cardoso (2015, p. 327), o desenho da gestão do PMCMV fortalece o jogo especulativo da terra urbana, conforme

elaboração do pensamento do autor “consolida padrões de expansão da cidade metropolitana e amplia ainda mais o estoque de novas áreas abertas pela e para dispersão territorial”.

Nisso, há continuidade histórica na forma dessa expansão. A ocorrência da instalação desses projetos habitacionais formais, intermediados pelo mercado, em um contexto de expansão periférica da mancha urbana, decorre do processo de urbanização periférica, iniciada em etapas anteriores, na conhecida parceria entre terra barata e ausência de infraestrutura (ROLNIK; ROYER, 2014), embora em alguns casos tenham ocorrido modelos híbridos, isto é, a presença de Faixa 1 próxima a áreas centrais. (CARDOSO, 2015, p. 327).

No Rio de Janeiro, a situação não é diferente, contudo há maior aproveitamento dos projetos do PMCMV para fins de remanejamento, conhecido como demanda fechada no PMCMV. Apesar do limite máximo por empreendimento ser de 50% por critério de reassentamento, “a prefeitura do Rio já teria utilizado quase 90% em termos de unidades para situações de reassentamento, com a perspectiva de apenas, em algum momento no futuro, adequar tais percentuais à norma atribuída.” (CARDOSO, MELLO & JAENISH, 2015, p. 77-78).

Muitos dos reassentamentos tiveram como justificativa os eventos esportivos e urbanização em favelas, como mostra resultados da entrevista com a SMH:

Esse descompasso da prática com a norma também esteve presente na entrevista concedida pela gerente do trabalho social do PMCMV da Secretaria Municipal de Habitação (SMH) ao relatar que de 2009 a 2012 foram inaugurados 49 condomínios dos quais 36 foram usados para reassentamentos e apenas 13 para atender aos inscritos no cadastro para sorteio. Esses dados indicam que a Prefeitura do Rio de Janeiro tem usado massivamente o PMCMV para o deslocamento de famílias removidas de forma involuntária de seus locais originais de moradia, atribuindo como justificativas os deslizamentos causados pelas chuvas de 2010, as obras para os grandes eventos (Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016, por exemplo) ou as obras de urbanização de favelas. (CARDOSO, MELLO, JAENISCH, 2015, p. 76).

Apesar da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro apresentar três tipos de instrumentos de reassentamento, a maioria dos remanejamentos foi realizada por

meio de realocação de famílias em empreendimentos do PMCMV:

De acordo com a carta do então Secretário de Habitação, das 12.812 famílias removidas até agosto de 2011, 4 mil foram reassentadas em apartamentos do PMCMV, 1.965 receberam indenização, 1.374 realizaram compra assistida de outro imóvel, ao passo que 5.473 delas estavam recebendo aluguel social e aguardando reassentamento definitivo em empreendimentos do PMCMV ainda não entregues. Visto de outro modo, 74% dos removidos (até agosto de 2011) foram ou seriam realocados pelo PMCMV.<sup>34</sup> (CARDOSO, MELLO, JAENISCH, 2015, p. 77-78).

Os impactos ao trabalho social desenvolvidos nos projetos habitacionais no Rio de Janeiro foram registrados na literatura de Veríssimo (2015)<sup>35</sup> e Relatório Técnico do Observatório das Metrôpoles (2015).

Em Queimados, o déficit habitacional do município era de 3.338 unidades habitacionais, segundo a Fundação João Pinheiro; contudo, com a instalação de dois empreendimentos de grande porte como o Valdariosa e Eldorado, este déficit foi superado, como mostra Cardoso *et al.* (2015). A Prefeitura de Queimados, de forma semelhante a de Belford Roxo, apresenta um baixo grau de capacidade institucional para regulação do solo urbano. No Rio de Janeiro, existia um setor na Secretaria de Desenvolvimento Urbano para avaliação de “enquadramento” na Secretaria Municipal de Habitação, com a orientação geral de agilização do licenciamento e sob tratamento diferenciado em relação a outros projetos que fossem o PMCMV. (CARDOSO *et al.* 2015, p. 81). Em Queimados, a prefeitura solicitou a construção de duas vias de acesso entre os empreendimentos para facilitar a circulação dos moradores, contudo ficou a cargo da boa vontade das construtoras, mas foi realizada.

No Rio de Janeiro, foi verificada na pesquisa organizada por Cardoso *et al.* (2015), a presença de grandes empresas financeiras, ao todo 18 grupos econômicos

---

<sup>34</sup> É importante ressaltar que a pesquisa do Observatório das Metrôpoles não conseguiu precisar o número de reassentamentos desde a gestão de Eduardo Paes (2009-atual). A pesquisa baseou-se em aproximações realizadas a partir de dados parciais coletados em alguns órgãos que se dispuseram a colaborar e com alguns outros já trabalhados por pesquisas sobre este mesmo tema no laboratório.

<sup>35</sup> Esta avaliação teve como metodologia, a aplicação de 20 questionários com moradores de três empreendimentos do PMCMV no Rio de Janeiro, nas cidades do Rio de Janeiro, Queimados e Belford Roxo.

que controlam 60,8% da produção do Programa nessa região metropolitana, em suas duas fases. Equação esta que aumenta o poder das construtoras e sua capacidade de impor as suas exigências no projeto frente às entidades reguladoras, como a Caixa Econômica Federal e Prefeitura Municipal. Mesmo nas situações onde ocorreram doações de terrenos pela prefeitura, a elaboração de projetos habitacionais mais sustentáveis e fiscalização com a qualidade construtiva poderia ter maior rigor, tendo em vista o barateamento no custo final das moradias. Porém isso não ocorreu. O que demonstra a incapacidade técnica e administrativa ou simplesmente a conivência dos órgãos públicos frente aos interesses privados.

Cardoso *et al.* (2015) afirma a omissão no que tange as notificações da CEF ao Ministério das Cidades e a construtora.

Os técnicos da Caixa também se esquivam dessa responsabilidade ao acionarem o Ministério das Cidades como responsável pelo PMCMV ou recorrendo a fatores externos que escapam às suas possibilidades de atuação (chuvas, falta de mão de obra, etc.) para justificar a existência de problemas de qualidade nos empreendimentos que estão sendo construídos. (CARDOSO, MELLO, JAENISCH, 2015, p. 77-78).

O que ocorre é que o acompanhamento das obras, antes da implantação do projeto físico não tem o controle da população que ocupará o empreendimento. A população não é mobilizada antes da sua mudança para acompanhar o projeto e discuti-lo. As vistorias dos moradores às unidades são realizadas antes da entrega das chaves, todavia os problemas construtivos aparecem depois da ocupação. Dessa forma, a CAO – Comissão de Acompanhamento de Obras –, prevista nas ações do PTTS, exerce um trabalho realizado pelos moradores, de forma limitada, pois fica restrita às inúmeras solicitações de ordem de serviços a serem realizados pelas construtoras e ofícios encaminhados para o Ministério das Cidades, CEF e construtoras, sem que os problemas sejam resolvidos. É perceptível que o descompasso entre o projeto físico e o projeto social afeta as demandas apresentadas ao trabalho social nos condomínios do PMCMV, limitando-o e tornando-o mais operacional, promovendo uma ação mais pontual porque, em geral, os órgãos competentes não exercem seus papéis de acordo com a política habitacional.

O TS como um direito dos moradores nos empreendimentos do PMCMV é considerado uma conquista, contudo o trabalho desenvolvido é marcado por uma ação mais focalizada aos grupos mais vulneráveis, conforme orientação das portarias do Ministério das Cidades.

Dessa forma, Cardoso *et al.* (2015) problematiza que o TS prioriza:

A manutenção do patrimônio construído através da realização de ações e estratégias fragmentadas, efetivadas diretamente ou terceirizadas, por municípios que, na sua maioria, ainda entendem que o TTS tem uma função mais assistencialista do que educativa, excluindo, desta forma, o entendimento do mesmo enquanto processo contínuo que leva ao desenvolvimento da cidadania. (CARDOSO, MELLO, JAENISCH, 2015, p. 77-78).

Outra contradição do TTS é que o órgão que fiscaliza sua ação é um banco, tendo atribuições de analisar, acompanhar, avaliar e atestar a execução do Projeto TTS a partir do estabelecimento de diretrizes concernentes à elaboração, implantação, registro, monitoramento e avaliação do PTTS, desde a concepção do projeto até a etapa posterior à conclusão de obras e serviços. Nesse viés, as ações do TS são desenvolvidas 3 meses antes da mudança dos moradores e 9 meses depois.

O que se espera do TS, por meio dos órgãos públicos, é que haja uma mudança de comportamento dos moradores, por meio da:

Mudança de toda a cultura de uma população que convivia com a segregação, carências e informalidade, para uma adaptação completa à nova condição de moradia em condomínios verticalizados, sendo que a grande maioria dos moradores morava em casas térreas em assentamentos informais/irregulares. Da mesma forma, espera-se que o TTS implante a ordem e elimine a informalidade que sempre foi intrínseca a essa população, tanto no trabalho como nos serviços públicos, através dos “gatos” na energia e da canalização clandestina da água, entre outros exemplos. (CARDOSO, MELLO, JAENISCH, 2015, p. 98).

Nos três empreendimentos visitados pelos pesquisadores, o trabalho social desenvolvido foi basicamente o de organização da assembleia para o sorteio das

unidades, a organização do condomínio com a eleição do síndico e a discussão e aprovação do regimento interno e atendimento individualizado, somente quando necessário. Belford Roxo foi o único, entre os três municípios, que emitiu fichas de cadastro para moradores antes da realização da mudança, o que tornou possível a elaboração do perfil das famílias antes do sorteio. (CARDOSO *et al.*, 2015).

Este mesmo município teve maior reconhecimento dos beneficiários em relação às atividades do TS, como reunião para tratar da documentação, escolha das unidades e preparação da mudança, discussões sobre a organização do condomínio e encaminhamento para cursos profissionalizantes. (CARDOSO *et al.*, 2015).

O que ocorre também é a demora no repasse de recursos da CEF, por divergência de metodologia adotada nas equipes de trabalho social das prefeituras e empresas terceirizadas. Tendo como exemplo o que aconteceu com o caso da cidade do Rio de Janeiro, onde a equipe da Prefeitura e gerência da Caixa não se entendiam quanto aos produtos a serem entregues, no período entre 2011 e 2012. “A CEF exigia produtos/resultados ao passo que a equipe de assistentes sociais tentava construir uma dinâmica social que proporcionasse condições aos beneficiários de autogerirem sua vida coletiva”, como relata Cardoso *et al.* (2015, p.98). Isto demonstra uma falta de integração do setor social com a direção política das secretarias municipais no que se refere a falhas na comunicação e não entrega de documentação necessária para realização do trabalho do TS.

O Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro que apontou impactos urbanos e sociais, organizado por Aduino Cardoso e Luciana Lago, publicado em 2015, apresenta poucos dados relativos aos problemas de inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV e quanto ao trabalho social. Mas aponta que o TS deveria ter uma centralidade maior para um programa habitacional desta natureza.

O mesmo Relatório (2015) aponta que os problemas estruturais do PMCMV, oriundos do processo de segregação das moradias, impactaram o trabalho social, ao passo que os entes municipais se isentam de suas responsabilidades quanto ao planejamento habitacional. Dessa forma, atribuições do município tornam-se responsabilidades do TS no momento da pós-ocupação; momento este em que a

prefeitura quase não aparece nos empreendimentos, a não ser para fiscalizar o trabalho social das terceirizadas.

Dessa forma, Cardoso e Lago (2015) afirmam que:

a falta de integração entre os diversos setores institucionais e esferas da federação; a falta de fiscalização e de coordenação das ações em cada município; a falta de coordenação (e de suporte político efetivo) para tomar decisões imediatas contra as invasões, venda e aluguel das unidades; a demora no pedido de reintegração de posse dos moradores em situação irregular; e, finalmente, a ausência do envolvimento da política de segurança pública, tanto estadual quanto federal para evitar a entrada nos condomínios do tráfico e milícia, já que estes estão inseridos no entorno e dentro dos próprios empreendimentos impactam a organização do TS. (CARDOSO & LAGO, 2015, p. 313).

Dessa forma, o atendimento do TTS, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, se transforma na reprodução de práticas assistenciais ou de encaminhamento dos problemas dos moradores de forma administrativa, como aponta os referidos autores.

Nos casos analisados, Cardoso e Lago (2015) reforçam que o TS enfrenta vários tipos de problemas na execução do trabalho, entre eles:

Não consegue ter acesso com antecedência às listas dos futuros moradores para a realização das atividades de pré-ocupação; está pressionado pela Caixa para “resolver” o mais rapidamente possível os problemas de instalação do condomínio de escolha dos síndicos, já que isso tem um impacto direto na desoneração da Caixa em relação aos custos condominiais; começa a operar em um contexto pós-obra, já sendo pressionado pelos problemas de reclamações em relação à construção e pelos conflitos entre vizinhos; enfrenta dificuldades de encaminhamento das tarifas sociais; e, para coroar, precisa negociar com o tráfico de drogas ou com a milícia para poder fazer qualquer coisa. A ação das milícias e do tráfico impede a organização e mobilização livre dos moradores para o exercício da cidadania, impedindo a aplicação da mais simples metodologia do TTS, que é a sociabilidade. Os síndicos são os mais afetados porque se tornam vulneráveis aos comandos dessas organizações (CARDOSO & LAGO, 2015, p. 313).

Sendo assim, a presença de formas de violência urbana também dificulta a manutenção de moradores e de síndicos em determinados condomínios nas

periferias urbanas e em regiões onde ocorre a disputa do território.

Para Veríssimo (2015), as principais condições para manutenção de um condomínio do PMCMV de 500 unidades habitacionais dependem de alguns fatores, são eles: a) o espírito de liderança do síndico e de sua equipe para grandes grupos e contar com o apoio dos moradores; b) lidar com as fragilidades e precariedade do material usado na infraestrutura e na construção em geral, “todos os dias uma surpresa a ser enfrentada”. Esse cuidado e os custos são ampliados quando as companhias de serviço público não querem colaborar no sentido de adequar um sistema de cobrança à realidade, mesmo após a aceitação de tarifas sociais; c) mudar a cultura e as condições de vida da população moradora com situação de vulnerabilidade - demandante de infraestrutura e consumidora de serviços públicos, sem pagamento - para responsável pelo espaço financeira e administrativamente; d) aumento dos custos referentes aos serviços que seriam públicos se as unidades não estivessem em condomínio, como a iluminação das áreas comuns e a coleta do lixo; e) saber lidar com o tráfico ou milícia de cada região. (VERÍSSIMO, 2015, p. 6).

No Rio de Janeiro, segundo Veríssimo (2015), foi graças aos esforços dos síndicos dos condomínios que o poder público ou a construtora foram levados a resolver os problemas da construção, únicos casos que tiveram sucesso, ainda assim apenas no período inicial após a mudança. No município do Rio, por exemplo, conquistaram o não pagamento das contas de luz das áreas coletivas e de água e esgoto no período em que o CNPJ do condomínio ainda não estivesse ativo.

Em consequência dos problemas construtivos observados pelos moradores dos empreendimentos, no Rio tem aumentado a taxa de inadimplência e não ocupação dos apartamentos.

Os condomínios têm gerado uma progressiva deterioração das condições físicas do empreendimento e uma inadimplência de mais de 60% na taxa do condomínio. Já existem empresas que assumem a cobrança do valor do condomínio e repassam o valor total para o mesmo, abatendo taxas de 5% a 8% do valor total e fazendo a cobrança dos inadimplentes por vias de pressão direta ou na justiça. Esse filtro futuramente pode expulsar muitas famílias. (VERÍSSIMO, 2015, p. 7).

Em Duque de Caxias, como aponta Senra e Rodrigues (2015), a taxa de inadimplência também é considerada uma questão importante a ser enfrentada, nos condomínios do PMCMV; Esta taxa era de 40% do total das unidades habitacionais neste ano.

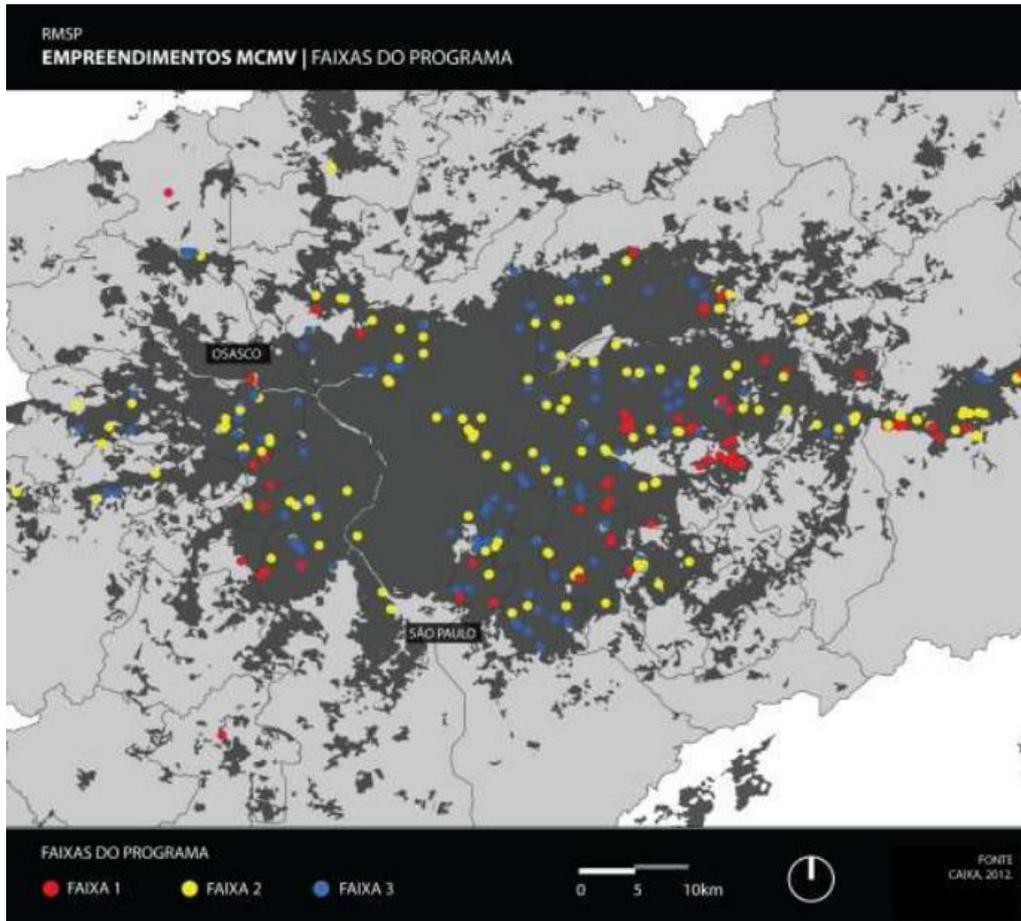
No que se refere aos desafios ao trabalho social no Rio de Janeiro, Veríssimo (2015) aponta que a lógica do setor privado pressiona as políticas públicas em função de seus interesses econômicos, provoca desigualdades sociais e territoriais, limitando o desenvolvimento humano e a construção da cidadania, como podemos verificar com o TS no PMCMV nas prefeituras do Rio de Janeiro, Queimados e Belford Roxo.

Para o autor, existe um erro de entendimento quando a CEF e Ministério das Cidades sugerem a proposta de estimular a manutenção dos condomínios como uma das atividades a serem desenvolvidas no TS. Se a perspectiva é de integração social, por meio da moradia, com o objetivo de promover a cidadania, a preservação do patrimônio construído pelos moradores deve ser entendida como consequência do trabalho social e não objetivo do mesmo.

Outra crítica salientada por Veríssimo (2015) é que a abordagem do trabalho social é diferenciada conforme as realidades e culturas regionais, as orientações sem adaptações ou mediações e preenchidas com muita burocracia não são ricas para o desenvolvimento do TS.

Em São Paulo, temos a avaliação sobre a inserção urbana realizada em 7 empreendimentos localizados nos municípios de São Paulo, Osasco, Campinas e Hortolândia. Os mapas produzidos indicam que os empreendimentos da faixa 01 encontram-se distante da malha urbana, considerada as franjas urbanas, como mostra a imagem (01) a seguir.

Figura 2 – Localização dos empreendimentos do PMCMV em São Paulo, 2015



Fonte: Relatório sobre ferramentas de Inserção Urbana no Estado de São Paulo. Organização: Raquel Rolnik, Labcidade, 2015.

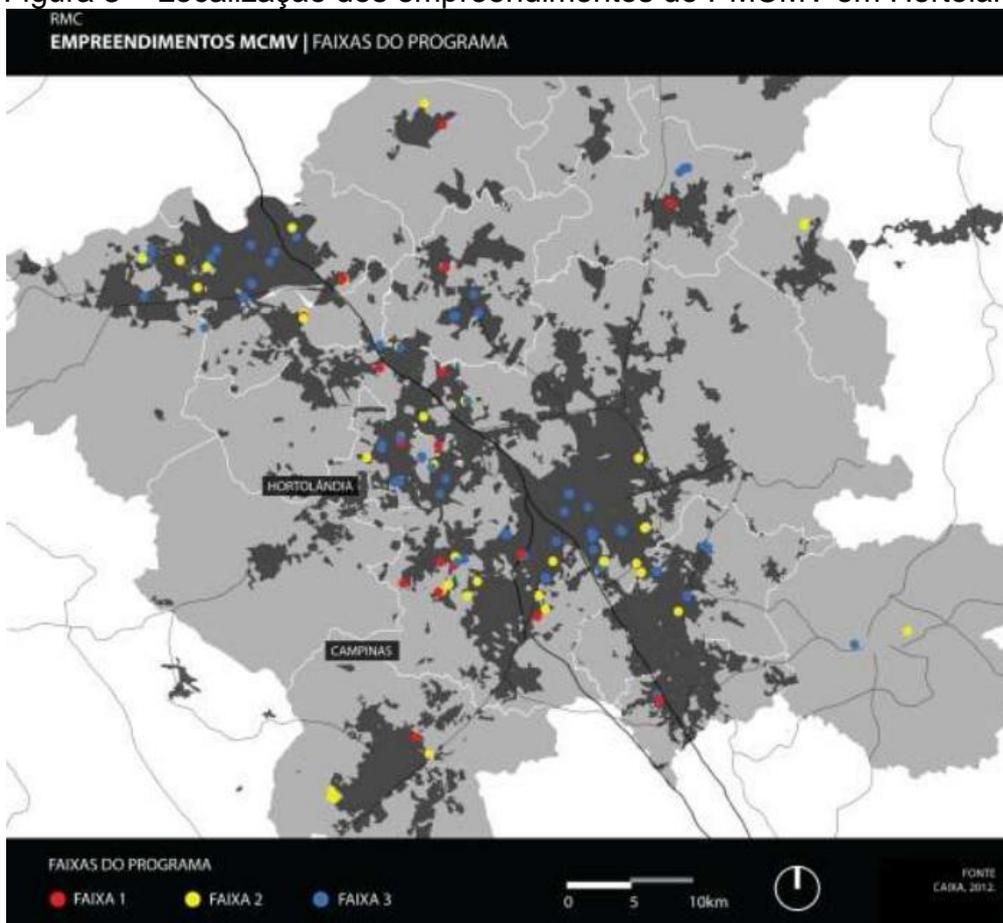
Em Osasco, o relatório demonstra, com maior nitidez, que o município possui uma espacialização dos empreendimentos do PMCMV de forma dispersa. Mas as faixas 02 e 03 nas regiões mais centrais e os da faixa 01, na região sudoeste delimitada pela rodovia Anhanguera, demonstrando os padrões socioespaciais.

A seguir, a figura 03 demonstra a localização dos empreendimentos de Hortolândia, indicando uma ocupação mais dispersa.

De acordo com análise de Rolnik (2015), os empreendimentos da Região Metropolitana de São Paulo foram construídos em periferia urbana consolidada, expandida com infraestrutura básica, apresentando um padrão de urbanização bastante precário e fragmentado. Os bairros onde são localizados os empreendimentos dispõem de subcentralidades e diversidade de comércios e serviços, poucas oportunidades de empregos, qualidade urbanística bem baixa. Sendo considerado pelas autoras como cidades dormitórios. Conforme ideia da

autora (2015, p. 21), essa região constitui uma periferia vasta e homogênea, habitada por população de baixa renda, com pouca diversidade funcional e tecido urbano fragmentado.

Figura 3 – Localização dos empreendimentos do PMCMV em Hortolândia



Fonte: Relatório sobre ferramentas de Inserção Urbana no Estado de São Paulo. Organização: Raquel Rolnik, Labcidade, 2015.

Sobre a disponibilidade dos terrenos para construção das unidades habitacionais na cidade de São Paulo, a COHAB doou parte dos terrenos. Na modalidade FAR, as construções foram realizadas em terrenos remanescentes de antigos conjuntos habitacionais promovidos pela própria COHAB, a maioria delimitados como ZEIS. Além disso, a COHAB atuou disponibilizando a infraestrutura complementar no entorno dos empreendimentos, de acordo com as normativas. Em Osasco, foram definidos os terrenos destinados da faixa 01 pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, a partir da demarcação de ZEIS, barateando o custo dos terrenos, bem como adotam os instrumentos de cobrança de

outorga onerosa com destinação do fundo municipal de habitação e possui um banco de terras proveniente de processos de desapropriações.

Em Campinas, toda a produção da faixa 01 é de terrenos privados. A região onde estão localizadas as unidades habitacionais do PMCMV caracteriza-se por uma presença expressiva de conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-Campinas e pela CDHU em períodos anteriores e alta concentração de assentamentos informais autoconstruídos. Sendo assim, a maioria dos empreendimentos foi construída nas áreas de ZEIS. Em Hortolândia, todos eles foram implantados em terrenos privados, sendo que nenhum deles foram demarcados como ZEIS.<sup>36</sup> Dois empreendimentos desta cidade estão localizados em áreas relativamente centrais, outros conjuntos estão na zona em expansão, ainda estão recebendo a infraestrutura necessária. Dessa forma, a área ainda é carente de equipamentos urbanos e sociais, além de possuir pouca diversidade de uso.

No que se refere à mobilidade urbana oriunda dos empreendimentos, os moradores fazem deslocamentos de longas distâncias para seus trabalhos, dessa forma, a pesquisa detectou que nos conjuntos escolhidos, em especial o empreendimento Sírius, em Campinas e o Guarujá, em Cidade Tiradentes, localizado em São Paulo, esta mobilidade foi considerada pelos moradores como a pior.

No tocante dos problemas construtivos, Rolnik (2015) afirma que os problemas hidráulicos, destacando-se a infiltração e umidade que são maiores, após vem o problema acústico dos apartamentos, refletindo-se nos barulhos causando problemas de relacionamento entre vizinhos, dentro dos mais relatados pelos moradores:

Do ponto de vista construtivo da habitabilidade, também foram encontradas algumas questões que merecem ser destacadas a partir das respostas dos entrevistados. Mais de 48% das famílias apontaram que o apartamento já apresentou problemas com excesso

---

<sup>36</sup> A ZEIS – Zona Especial de Interesse Social é um instrumento de planejamento urbano que auxilia os gestores municipais a regular o uso do espaço urbano. Tal instrumento é utilizado para construir novos empreendimentos com o objetivo de baratear os terrenos para favorecer os projetos de habitação de interesse social, bem como para demarcar áreas de assentamentos populares protegidos legalmente para evitar a expulsão dos moradores devido à pressão do capital imobiliário.

de barulho, 43% com umidade, 42% com questões hidráulicas (vazamentos, infiltração, entupimento etc.), 38% com conforto térmico, 35% com abastecimento de água e 30% com problemas construtivos em geral (piso, rachaduras, portas, janelas etc.). Apenas 10% dos entrevistados afirmaram não ter identificado qualquer tipo de problema com o imóvel. Se considerarmos que os imóveis são relativamente novos (a maioria com pouco mais de um ano de ocupação), parece alto o número de problemas identificados, sendo provável que eles tendam a crescer nos próximos anos com o desgaste provocado pelo uso. (ROLNIK, 2015, p. 397).

Quanto à disponibilidade dos serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, de acordo com a avaliação dos moradores em relação ao atendimento desses serviços urbanos e em comparação com a antiga moradia, os moradores dos 7 empreendimentos afirmaram que a situação melhorou, sendo representada pelos percentuais de satisfação dos beneficiários: sobre a rede de esgoto (49,7%), pavimentação (47,4%), coleta de lixo (40,2%), iluminação pública (38%), calçadas (36,7%), fornecimento de energia elétrica (35,4%), acesso à veículos (34,8%), fornecimento de água (32,8%).<sup>37</sup> (ROLNIK et al., 2015, p. 398).

Embora tenha aumentado a satisfação dos serviços urbanos, mesmo os empreendimentos estarem situados em periferias urbanas, na maioria deles, a avaliação sobre acesso ao comércio, local de trabalho e a equipamentos foi insatisfatória. O acesso a comércio foi destacado como um dos piores quesitos ao nível de satisfação, sendo demonstrado pela opinião de 61,2% dos entrevistados. O acesso ao telefone público piorou (50,5%), acesso ao trabalho (44,7%), acesso aos equipamentos e serviços sociais (44%), policiamento (39,9%), transporte público (38,7%), acesso a escola (35,9%), Correios (33,7%). Isso se reflete no deslocamento dos moradores para fazer suas compras. Dessa forma, a pesquisa revelou que apenas 48,7% dos entrevistados afirmaram que conseguem fazer compras no seu próprio bairro. (ROLNIK et al., 2015, p.400).<sup>38</sup>

Outro item que foi avaliado pela pesquisa do LabCidade (USP) foi em relação a adaptação cultural, que revela que esses projetos arquitetônicos não consideram as diversas formas de morar e organizar a vida no espaço, de acordo com as

---

<sup>37</sup> O restante do percentual refere-se às notas dadas, pelos moradores, para situação pior ou igual a anterior.

<sup>38</sup> O restante das notas ficou em percentuais bem parecidos entre situação melhor ou igual a anterior.

necessidades dos moradores. Como podemos observar na afirmação de Rolnik (2015), abaixo:

Entre os entrevistados, 68,8% sentem falta de algum espaço ou ambiente que possuíam na moradia anterior. Essa ausência é sentida mais fortemente pelos moradores reassentados (74,5%), que acessaram o Programa não por meio de inscrição voluntária e sorteio, mas porque sofreram remoção de seu lugar de moradia anterior. Do total de moradores, 70,5% apontaram que sentem falta de um quintal, 18,3% sentem falta de um área de serviço, e 15,5%, de espaços externos, como varanda, sacada etc. A falta “de um lugar pras crianças brincarem” ou “pra estender as roupas” é sentida por 71,1% dos moradores que afirmam preferir a moradia anterior do que a atual, e por 69,7% dos que afirmaram pensar em mudar de casa. (ROLNIK *et al.*, 2015, p. 405).

É observado então que o quintal não representa somente uma área externa para estender roupa, um espaço de socialização, brincadeiras entre as crianças e conversas entre os adultos; o quintal também possibilita a expansão familiar ou a criação de uma unidade produtiva, por meio dos famosos “puxadinhos”. Dessa forma, o programa delimita bastante as formas de uso dos moradores ao espaço socialmente construído, regulando o morar e controlando o modo da vida das famílias trabalhadoras.

Ainda sobre isso, Marina Barbosa Pinto (2015) contribui com a reflexão que a questão habitacional, como expressão da questão social, está intrínseca ao modo de produção capitalista, se tornando condição para compreender que a propriedade privada da terra é garantida àqueles que ocupam as posições dominantes na sociedade. Portanto, a segregação espacial não é um elemento que atinge somente a paisagem espacial, mas que reflete na vida dos sujeitos que se apropriam do espaço urbano e causa estranhamento no modo de vida social e política desses moradores dos empreendimentos do PMCMV.

A autora continua, afirmando que:

(...) por este motivo a segregação espacial é elemento central, produzindo e reproduzindo-se na dinâmica societária, segregando não só espacialmente, mas socialmente e politicamente. Em suma, a inserção produtiva dos sujeitos, perpassa também sua inserção social como cidadãos portadores de direitos, o que, no entanto, não

aparece aos sujeitos como elementos de pertencimento social, devido ao contexto em que estão inseridos. Logo, não só suas condições de trabalho são precárias, pautadas na superexploração, mas também seu acesso a direitos sociais básicos, garantidos constitucionalmente devido a lutas históricas, mas não materialmente. (PINTO, 2015, p. 18).

No que se refere ao trabalho social avaliado pela PUC-SP, nos empreendimentos do PMCMV, foi verificado apenas o TS em Osasco, como forma de estudo de caso. Desta maneira, o município de Osasco tem uma experiência interessante no que se refere à regulação e controle do uso do solo urbano, que pode minimizar efeitos territoriais de segregação urbana, correspondentes ao processo de expansão urbana desordenada.

A Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Osasco (SEH DU) definiu a Política Municipal de Habitação (PMH) e realizou entre, 2005 e 2013, um conjunto diversificado de programas, entre eles: Regularização Fundiária, Bolsa Aluguel, Urbanização e Provisão Habitacional, além de criar legislações urbanísticas para ações de habitação de interesse social.

Para estruturar a PMH, foi promovida a revisão do Plano Diretor e do Código de Obras, introduzindo a Outorga Onerosa, a criação do Conselho e do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitacional e a regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Essas ações contribuíram para consolidar a urbanização de favelas, provisão habitacional e regularização fundiária. (ROLNIK *et al.*, 2015, p. 265). Sendo assim, o trabalho social evoluiu de 2005 a 2013, passando a atuar nas áreas de urbanização e regularização fundiária, além das ações habitacionais. Contudo, a criação do PMCMV atropelou o processo institucional e político vivenciado pelo município, transformando suas práticas.

As requisições socioinstitucionais solicitadas ao trabalho social desenvolvido nos condomínios do PMCMV e elucidadas pelos autores acima citados (CARDOSO, 2015, VERÍSSIMO, 2015, PAZ & TABOADA, 2014) são apresentadas como novas demandas criadas no território pela inexistência de serviços de saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, transporte; serviços sim previstos no papel, mas sem precisão de criação. Pois terminando seus contratos e projetos, saem empreiteiras, equipes de secretaria ou prestadores de serviços terceirizados.

Portanto, o trabalho social faz a diferença, mas não resolve problemas estruturais do Programa, como salienta Paz e Taboada (2015):

Problemas relacionados ao projeto/obra/ inserção urbana, mobilidade e do contexto social (acesso a serviços/ tráfico). As escolhas metodológicas, as estratégias devem ser definidas de acordo com as características socioculturais-organizativas da população, do diagnóstico socioterritorial, mas também de acordo com o porte dos projetos e empreendimentos. (CEDEPE, NEMOS, 2015, p.139).

No que se refere à avaliação e proposições desse processo, alguns municípios se organizaram para criar estratégias de luta e embates para enviar ao Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal, algumas sugestões de mudança no escopo do projeto habitacional, bem como propostas de desenvolvimento institucional. “A Carta dos Municípios”, elaborada a partir de alguns representantes do TS e de gestores públicos de municípios da baixada fluminense, no Rio de Janeiro, com o objetivo de expor a opinião de técnicos sociais que estão executando esta política na esfera pública municipal, relata alguns problemas para dar ciência aos órgãos competentes como a Caixa Econômica Federal e o Ministério das Cidades, no intuito de socializar a experiência dos municípios no que se refere à operacionalização do PMCMV. Entre eles estão:

- a necessidade de revisão de escopo desta política habitacional para o atendimento do déficit habitacional por parte do PMCMV;
- aperfeiçoamento da sua forma de produção e a qualidade dos projetos e obras,
- a localização e inserção urbanística dos empreendimentos nas cidades, a sua articulação com - a melhoria do acesso ao transporte público, comércio, emprego, equipamentos sociais e infraestrutura, a preservação do meio ambiente e a maior sustentabilidade dos projetos, a relação com a vizinhança dos empreendimentos,
- a forma de seleção da demanda, o perfil e a implementação do trabalho técnico social. (CARTA DOS MUNICÍPIOS, 02.12.2014, p. 1).

Dessa forma, não somente os pesquisadores das universidades apontam os limites deste programa habitacional, assim como os gestores e técnicos sociais dos municípios que estão executando o Programa Minha Casa Minha Vida. Tais atores

sociais demonstram vários questionamentos quanto ao modelo do PMCMV que devem ser problematizados junto à sociedade para que possamos entender a relevância deste programa habitacional para “famílias de baixa renda”, assim como compreendermos seus avanços e retrocessos no que tange a democratização do acesso à terra urbanizada.<sup>39</sup>

Sobre esta questão, os autores Senra e Rodrigues (2015) apontam o descompasso entre a liberação dos recursos financeiros para execução do PTTS e a entrega dos empreendimentos. Também reforçam que estas questões se remetem ao impasse fundiário da política urbana brasileira, análise inaugurada por Maricato (2011). Para a autora, a política habitacional brasileira não enfrentou os problemas fundiários que dizem respeito à disputa pela terra urbana e à instituição da propriedade fundiária. Nesse sentido, pensar em moradia adequada significa pensar em acesso à terra urbanizada. Para Maricato (2002), colocar habitação como centro da política urbana significa fomentar o processo de democratização do acesso à terra urbana, servida de infraestrutura e serviços (rede de água, rede de esgotos, rede de drenagem, transporte, coleta de lixo, iluminação pública, além dos equipamentos de educação, saúde, etc.) – proporcionando condições do exercício do direito à moradia adequada. Sem o enfrentamento de tal dimensão fundiária do direito social e humano à moradia, o ciclo da produção e reprodução da segregação permanecerá estruturando a Política Habitacional.

Sabemos que este fenômeno não ocorre somente pela falta de planejamento da política habitacional, neste caso a execução do Programa Minha Casa Minha Vida. Mas se dá pelo valor que adquire o bem de consumo “habitação” no processo de valorização do modo de produção capitalista. Deve-se considerar que o que está sendo produzido pelo mercado da construção civil para ser vendido aos trabalhadores urbanos não é a habitação pelo seu valor de uso, que compreende o

---

39 A experiência de gestão do PMCMV, no município de Duque de Caxias apresenta algumas questões a serem discutidas amplamente, pois podem se referir à realidade de outros municípios brasileiros: como: “a) imposições do formato do Programa MCMV, do Governo Federal; b) carência de infraestrutura urbanística de escala metropolitana e regional, de responsabilidade do Governo Estadual; c) limitações políticas, institucionais, técnicas e orçamentárias do próprio município; d) fragilidade da atuação das organizações sociais locais.” (SENRA & RODRIGUES, 2015, p.15). Maiores detalhes da experiência do município ver nos Anais do XVI ANPUR (Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional) Artigo intitulado “*Cadê o Município?*” *As atividades e constrangimentos do município de Duque de Caxias, RJ, na implantação do PMCMV*. Disponível em <<http://www.anpur.org.br/anais>>.

sentido do “morar” como expressa Rolnik (2011) com o conceito de moradia adequada<sup>40</sup>. Essa relação social da casa própria como bem adquirido é definida também pelo valor de troca que lhe é atribuído na esfera da circulação de mercadorias.

Para Engels (1873), a questão da habitação não pode ser resolvida no capitalismo, pois para ele essa questão só será enfrentada pela supressão da exploração e alienação do trabalho e quando a propriedade privada for superada a fim de resolver o problema da questão fundiária. Ele conclui isso numa conjuntura histórica específica de superexploração dos trabalhadores na Inglaterra, durante a Revolução Industrial, no início do século XVII quando, a partir da luta principal dos trabalhadores sobre as péssimas condições de trabalho, a habitação foi considerada como um problema central para os trabalhadores urbanos que não tinham onde morar com o processo de superpovoamento e aglomeração urbana.

A chamada falta de habitação, que hoje em dia desempenha na imprensa um papel tão grande, não consiste no facto de a classe operária em geral viver em casas más, apinhadas e insalubres. Esta falta de habitação não é algo próprio do presente; ela não é sequer um dos sofrimentos próprios do moderno proletariado, face a todas as anteriores classes oprimidas; pelo contrário, ela atingiu de uma forma bastante parecida todas as classes oprimidas de todos os tempos. Para pôr fim a esta falta de habitação, há apenas um meio: eliminar a exploração e opressão da classe trabalhadora pela classe dominante. — Aquilo que hoje se entende por falta de habitação é o agravamento particular que as más condições de habitação dos operários sofreram devido à repentina afluência da população às grandes cidades; é o aumento colossal dos alugueres, uma concentração ainda maior dos inquilinos em cada casa e, para alguns, a impossibilidade de em geral encontrar um alojamento. E esta falta de habitação só dá tanto que falar porque não se limita à classe operária, mas também atingiu a pequena burguesia. (ENGELS, 1973, p. 17).

Com o processo de superpovoamento na Inglaterra as casas precárias e alojamentos de trabalhadores foram derrubados, e os moradores expulsos para

---

40 Como afirma Rolnik (2011), o direito à moradia deve ser garantido de forma ampliada, não significando apenas produção de moradias de forma desvinculada dos serviços urbanos que constituem a cidade. “Então não é apenas a moradia enquanto um objeto físico de quatro paredes, um teto, mas a moradia como possibilidade de acesso aos meios de vida, à água, a toda infraestrutura, à educação, à saúde. É nesse sentido que a moradia faz parte dos direitos econômicos, sociais e culturais” (ROLNIK, 2011, p. 38).

longe dos centros urbanos. Como Engels expõe, a segregação é um processo histórico que acompanha a questão da habitação da classe trabalhadora.

O resultado é que os operários vão sendo empurrados do centro das cidades para os arredores, que as habitações operárias e as habitações pequenas em geral se vão tornando raras e caras e muitas vezes é mesmo impossível encontrá-las, pois nestas condições a indústria da construção, à qual as habitações mais caras oferecem um campo de especulação muito melhor, só excepcionalmente construirá habitações operárias. (ENGELS, 1973, p. 18).

Engels (1973) demonstra que, o que Proudhon considerou como revolucionário para resolver a questão da habitação na Inglaterra, é considerado um retrocesso para os trabalhadores, na medida em que eles ficariam escravos do próprio sistema capitalista, considerando que o valor pago pela casa para os proprietários custaria muito mais do que o valor empregado na construção.

Proudhon propôs que os inquilinos se transformassem em compradores a prestações, de modo que o aluguer pago anualmente fosse contado como amortização do valor da habitação e o inquilino, após o decurso de um certo tempo, se tornasse proprietário dessa habitação. Este meio, que Proudhon considerava muito revolucionário, está a ser posto em ação em todos os países por sociedades de especuladores que desta forma, por meio do aumento do preço das rendas, fazem pagar duas a três vezes o valor das casas (ENGELS, 1973, p. 18).

Sendo assim, estas foram às respostas da burguesia para os trabalhadores urbanos. Primeiro o deslocamento distante dos centros urbanos como mostra Engels (1973) e posteriormente, mediado pelo capital imobiliário e financeiro que estruturam mercado da habitação, a casa própria e a dívida imobiliária.

Sendo assim, a dimensão espacial da moradia e das formas de uso e apropriação dos benefícios do bônus da urbanização implica considerar a questão da localização da moradia, conforme conceituação de Villaça (2010). Pois, a localização significa ter acesso aos efeitos úteis da expansão urbana e benefícios da urbanização gerados pela ação do Estado através da Política Urbana. Nesse contexto, uma boa localização da terra urbana significa gozar de todo o sistema

político-econômico, com equipamentos e serviços urbanos, como afirmam Ribeiro (1997), Villaça (2001) e Carlos (2007).

Devemos observar que a escolha dos terrenos para construção das unidades habitacionais ocorre na esfera de decisão entre a construtora, que ganha por unidade construída, e o poder público municipal que requisita o projeto conforme os parâmetros definidos pelo órgão fiscalizador, a Caixa Econômica Federal. Dessa forma, a construtora tende a buscar a melhor forma de barateamento do custo final das unidades habitacionais para maior geração de lucro. A questão da localização está no campo do enfrentamento da questão fundiária. Assim, antigos problemas da execução da política habitacional brasileira se repetem com o Programa Minha Casa Minha Vida, conforme análise de Fix (2010), uma vez que o “nó da terra” não se desfaz.

Tivemos alguns avanços em termos de regulamentação e legislação, como o Estatuto das Cidades (2001), em contraposição ao direito econômico da propriedade. Essa disputa pela efetivação da função social da propriedade pode ser encontrada, com maior ênfase, no campo do direito urbanístico, o qual ressignifica a função da propriedade para o uso social, conforme as necessidades habitacionais. Visto isso, a adoção de instrumentos de planejamento urbano pode coibir a ação do mercado imobiliário. Contudo, devemos considerar que este é um processo de embate entre projetos antagônicos que estão em disputa sobre a concepção de cidade.

Dessa forma, deve-se considerar que este nó não se desfaz nesta sociedade, pois o fundamento do modo de produção capitalista é a propriedade privada dos meios de produção. Estamos tratando de uma contradição no interior do próprio sistema capitalista, considerando que tal instituição opera a negação dos avanços democráticos de subordinação da propriedade da terra à sua função social. Portanto, não se trata apenas de má gestão, falta de planejamento urbano ou leis frouxas, mas se trata de uma contradição inerente ao próprio modo de produção.

Apesar dos avanços obtidos pelo Movimento de Reforma Urbana, devemos lembrar que estes espaços foram “atropelados” e esvaziados pela criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009 e o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), em 2007. A prioridade do governo federal na produção

de moradias em larga escala faz com haja uma concentração da maior parte dos recursos do Ministério das Cidades para o PMCMV (CARDOSO, 2013). Assim citado, pode-se notar que muitos problemas que impactam o território poderiam ter sido enfrentados com ações de urbanização em assentamentos precários. Os benefícios para as famílias seriam maiores, pois não haveria necessidade de mudanças de vínculos afetivos e familiares, possibilitando uma melhor qualidade de vida para os moradores.

### 3.2.2. Aprofundando as estratégias de normatização e controle do trabalho social para integração social da população ao PMCMV

Este elemento se articula aos demais eixos da hipótese de trabalho e parte do pressuposto de que o excesso de normatizações, prescrições e parâmetros de atuação profissional, exigidas pela Caixa Econômica Federal objetiva dotar o trabalho social de formas e conteúdos homogêneos, possíveis de serem medidos e controlados pelo banco, além de imprimir um papel socioeducativo controlador ao trabalho social na perspectiva de adaptação/integração social da classe trabalhadora.

Essas requisições ao trabalho do Assistente Social solicitam um conteúdo do trabalho social com a finalidade de adequação dos moradores residentes em condomínios do Programa Minha Casa Minha Vida às condicionalidades do mesmo, imprimindo um modo de vida em condomínios diferente daquele já vivenciado pelos moradores em seus antigos locais de origem.

Esses conflitos entre o modelo arquitetônico do PMCMV e o modo de vida dos moradores dos condomínios são expressos por Lopes e Shimbo (2015) quando se referem à utilização das áreas privativas, equipamentos coletivos e áreas comuns que se diferenciam do modo de vida já experimentado por estes moradores.

Os espaços de uso comum se restringem a uma quadra esportiva, nem sempre adequadamente localizada, desrespeitando inclusive sua orientação solar, um parquinho com brinquedos não atraentes, e um centro comunitário pouco ou mal utilizado pela fraca infraestrutura oferecida e pelas regras impostas pelo síndico,

maximizando as dificuldades de se viver em condomínio. Os espaços residuais, consequentes desse raciocínio de projeto genérico, são preenchidos por vagas de estacionamentos e equipamentos nomeados “para lazer” (LOPES & SHIMBO, 2015, p. 213).

Neste sentido, cabe ao trabalho social “ensinar” os moradores a viver em condomínios por meio de oficinas de educação sanitária, educação ambiental, educação patrimonial, planejamento familiar e orçamento familiar com o objetivo de integração comunitária, implantação, gestão do condomínio para o estabelecimento de regras de convivência coletiva. Dessa forma, mesmo transcorridas algumas décadas entre o trabalho do Serviço Social em favelas, quando do início da profissão, ou do trabalho do Serviço Social em programas propriamente de provisão habitacional, como o BNH e as COHABs, ou de urbanização e/ou erradicação de favelas, dos anos 50 ao final do século XX, todas as experiências analisadas no capítulo 2, é possível verificar a presença e recorrência estrutural, e não apenas conjuntural ou episódica, do trabalho social como um componente de controle social da vida das famílias trabalhadoras pobres urbanas.

Algumas regras de convivência violam direitos que possibilitam o acesso ao trabalho e a garantia da permanência dos moradores no condomínio; outras regras fragilizam relações sociais que poderiam desenvolver uma ideia de pertencimento ao lugar e espaço construído pelos moradores a fim de atribuir sentido às relações construídas. Dessa maneira, são estabelecidas determinadas regulamentações para utilização do espaço público e privado, ambos anteriormente desconhecidos pelos moradores, como por exemplo:

Alterar a fachada do Condomínio; instalar no Condomínio ou mesmo na residência atividade comercial; estender ou secar roupas, tapetes, toalhas ou qualquer outro pertence nas janelas e partes externas da residência; violar de qualquer forma a lei do silêncio, usando aparelhos de rádio, televisão, buzinas, instrumentos musicais com som elevado de modo a perturbar o sossego dos moradores; jogar papel, cinzas, pontas de cigarro ou lixo em locais que não sejam os de destinação final destes materiais, inclusive pelas janelas; usar nas pias, ralos, vasos e demais instalações sanitárias das residências produtos que provoquem entupimentos ou que contenham agentes corrosivos; gritar e discutir em voz alta, pronunciar palavras de baixo calão nas dependências do Condomínio, entre outros esclarecimentos de prestação de contas e conservação do condomínio. (Cartilha Morar e Viver em Condomínio do PMCMV,

2012, p. 10).

Essas cartilhas são distribuídas nas reuniões de esclarecimento pela coordenação do trabalho social. Neste momento, são reafirmados valores, culturas e impressões sobre uma visão de mundo que reforçam um lugar socialmente construído pela classe trabalhadora, em geral, um lugar subalternizado, enfraquecendo um olhar mais crítico dos moradores sobre o processo de ocupação dos empreendimentos do PMCMV.

Dessa maneira, os conceitos de participação social e conscientização popular, antes atribuído à prática profissional numa perspectiva social crítica de modo a contribuir para a organização e mobilização comunitária dos moradores, vem perdendo espaço para este caráter de controle exercido pelos assistentes sociais no contato direto com os moradores, reatualizando essas funções sociais já resignificadas criticamente pela reconceituação da profissão. Tal dinâmica expressa uma contradição quando analisamos o movimento construído pela categoria profissional associado às lutas e conquistas dos movimentos sociais urbanos, principalmente ligados à luta pela moradia, analisados no capítulo anterior.

Estas funções de controle social sobre os hábitos, costumes e comportamentos da classe trabalhadora para fins de integração social remetem às antigas funções já exercidas por assistentes sociais, na década de 1930, 1940 e início de 1950. Na Fundação Leão XIII, o “problema da favela” era visto como uma necessidade da burguesia de educar o proletariado urbano da época, considerados ignorantes e despossuídos de cultura, como salienta Iamamoto (2008); bem como este olhar discriminatório influenciou as primeiras iniciativas dos assistentes sociais nas favelas, como retrata Honorato (2012).

Quando verificamos a história do Serviço Social na habitação, como discorremos no segundo capítulo, observamos que na década de 1940, os assistentes sociais eram chamados para intervir com o trabalho social em comunidades de forma disciplinadora para corrigir comportamentos, a partir de uma ação educativa com implantação de serviços de assistência e infraestrutura mínima às favelas, como relata Gomes (2001).

Já no começo do Estado Novo, com a construção dos primeiros parques

proletários, existia uma ação social voltada à reprodução da força de trabalho que contribuía no processo de adaptação dos antigos moradores de favelas ao novo local de moradia a fim de utilizar a moradia adequadamente. Sendo assim, o papel do assistente social, nesta época, era promover informações sobre regras de conduta e conscientização sobre uso da moradia.

Além desta ação dos assistentes sociais em favelas e parques proletários, que se destacam como as primeiras iniciativas do trabalho social na habitação, na mesma década, o papel das visitadoras sociais também foi marcado por este lugar profissional para o enquadramento dos trabalhadores e normas e condutas sociais consideradas próprias socialmente. Os cortiços e habitações insalubres eram focos de ações higienistas e as visitadoras contribuíram para fornecer informações sobre saúde e higiene, bem como regular o uso da moradia, pois os moradores, conforme literatura de Ana Lúcia Vieira (2013) e Abreu (2008) apud Vieira (2013) tinham comportamentos, costumes e hábitos considerados impróprios e inoportunos. Não somente o trabalho social contribuía para construir novos hábitos, mas estas ações constituíam um processo de recomposição do espaço urbano, como mostra Vieira (2013). Então, podemos afirmar que as ações de habitação de interesse social atualmente se remetem às antigas funções de controle que o trabalho social desenvolvia nas décadas de 1940 e 1950, imprimindo uma concepção de vida e regras sociais à classe trabalhadora, na qual é enfatizada uma ação do Estado que vincula ações de higiene e moralização; contudo, naquela época tal ação era influenciada pelas bases confeccionais, psicossociais e/ou funcionalistas.

Desta maneira, Jeannine Verdés-Lenoux (1986), que retrata a realidade do trabalho social na França no final do século XIX, nos subsidia de contribuições que demonstram esse olhar de disciplinamento nas ações sociais da época, visando o enquadramento dos trabalhadores aos comportamentos próprios de uma sociedade industrial, moderna e civilizada. Os assistentes sociais desta época, bem como na realidade brasileira, sugeriam cursos de qualificação no qual reforçavam estigmas do lugar da mulher na sociedade e serviço de orientação social. Portanto, esta mudança do discurso profissional de readequação social para educação popular no trato da questão social é verificada no final da década de 1940 para 1950, quando o tema de mobilização comunitária ganhou força nas ações do trabalho social com

comunidades, a partir do projeto de desenvolvimento urbano nacional e permanece até hoje como um dos eixos do trabalho social no PMCMV.

O trabalho social vem sendo desenvolvido nos projetos de habitação de interesse social na contemporaneidade, tanto no que tange à produção de novas moradias e recuperação das moradias já existentes, quanto através de ações em urbanização e regularização fundiária nos assentamentos precários brasileiros, desde 2003, como afirma Paz e Taboada (2010). A exigência do trabalho social estendeu-se a todos os programas em que o Ministério das Cidades concedesse recursos através do repasse aos estados e municípios, a partir deste período. Neste momento histórico, o trabalho social adquiriu o seguinte sentido:

A partir de então a orientação para o trabalho social vem sendo desenvolvida em diversos organismos públicos, nos mais diferentes programas de habitação, onde se destacam: o respeito às conquistas importantes dos movimentos sociais de moradia, como o direito das famílias em permanecerem na área ocupada, minimizando ao máximo o número de famílias a serem removidas, a necessária infraestrutura urbana e a participação durante a execução do empreendimento. (PAZ & TABOADA, 2010, p. 50).

Deste modo, o trabalho social foi regulamentado pela Instrução Normativa nº 8/2009 do Ministério das Cidades para o desenvolvimento do trabalho social em intervenções de provisão habitacional, como é o caso de ações de apoio à provisão habitacional por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – HIS/FNHIS – e de ações do programa de atendimento habitacional, com incentivo do poder público, como a execução do PRÓ-MORAR, na modalidade de produção de conjuntos habitacionais e na modalidade urbanização de Assentamentos Precários (AP).

Tal instrução normativa também estende a execução do trabalho social nas ações em urbanização de assentamentos precários por meio dos programas de Urbanização, Regularização e Integração de AP (PPI), através da intervenção em favelas, em municípios com mais de 150 mil habitantes e nas ações de apoio à implantação de saneamento integrado em AP. Além disso, o trabalho social também é requisitado nas ações de melhoria das condições de habitabilidade, com recursos do FNHIS, mais conhecidas como ações de melhorias habitacionais, associadas aos

programas de urbanização, regularização e integração de AP. (IN, 8, BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009)

Nos Projetos Multisetoriais Integrados – PMI, o desenvolvimento do trabalho social se dá por meio das intervenções que dotam de infraestrutura básica o entorno dos empreendimentos do PMCMV, assim como a criação de equipamentos sociais, lazer e cultura para os beneficiários dos programas habitacionais. Essas experiências foram concebidas a partir do Programa Habitar Brasil – BID (HBB) na década de 1990, que, mais recentemente, foram incorporadas nas linhas de financiamento do BNDES. (IN, 8, BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009; BNDES, Setorial 36, 2012).

No Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), ele é exigido no acompanhamento das obras físicas dos empreendimentos do programa, desde 2011. Contudo, desde a criação do PMCMV, observamos que o trabalho social tem sido desenvolvido principalmente nas ações de provisão habitacional em detrimento das ações de urbanização e regularização fundiária em assentamentos precários, como analisam os estudos de Cardoso e Barbosa (2015), Pimentel (2011).

É a partir do decreto nº 7, de 2011, que se regulamenta a execução do trabalho social como responsabilidade do poder público municipal, e não mais da CEF. No artigo 23 do referido decreto, define-se que o trabalho social deve:

executar o trabalho técnico e social pós-ocupação dos empreendimentos implantados, definido como um conjunto de ações que visam promover o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos temas mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental, e geração de trabalho e renda; (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011, Decreto Nº 7.499/2011, p. 3).

É importante salientar que, somente em 2011, o trabalho social passou a ser obrigatório incluindo um recurso fixo a partir do cronograma físico financeiro nas ações em habitação, urbanização e saneamento ambiental<sup>41</sup>. De modo que, nos

---

<sup>41</sup> Segundo a normatização mais recente do TS, a portaria nº21, do Ministério das Cidades, do ano de 2014, os recursos destinados ao TS são em média de 2.5% do valor de investimento do instrumento de repasse/financiamento ao projeto habitacional contratado pela CEF: “ Na composição de

projetos de produção de novas moradias financiados pelo PMCMV, entre 2009 e 2011, a execução do trabalho social era realizada pela Caixa Econômica Federal e não se constituía como uma obrigatoriedade nos projetos de habitação de interesse social. Trataremos com mais detalhes sobre o papel do trabalho social dentro da Política Nacional de Habitação, no próximo item. Neste item, cabe fazermos uma retrospectiva histórica, a partir do marco regulatório, contextualizando a criação do PMCMV e a execução do trabalho social nos projetos de habitação de interesse social, a partir do surgimento dos Projetos de Trabalho Técnico Social (PTTS) em andamento de acordo com as obras físicas dos empreendimentos.

Com a reformulação da Instrução Normativa nº8, no ano de 2009, Cardoso e Barbosa (2015, p. 11) salientam que essas mudanças de cunho normativo ao trabalho social trouxeram para a categoria algumas questões que se referem à “tendência à desprofissionalização do trabalho social, já ensaiada pelo Ministério das Cidades em 2011 e 2012, e limitada por interferência do Conselho Federal de Serviço Social, após audiência com a secretaria nacional de habitação”. As autoras contribuem na perspectiva de problematizar que essas mudanças nas normativas vieram acompanhadas de perdas no conteúdo e na forma do trabalho social, particularmente na definição de sua característica profissional.

Em 2012, houve uma mudança no caráter profissional do trabalho social e a Portaria 21/2014 retoma a requisição do trabalho do assistente social para a coordenação do trabalho social, mas perde o caráter obrigatório de definição “de assistentes sociais e sociólogos como coordenadores e responsáveis técnicos pelo trabalho social, que passa apenas à condição de elemento indicativo, preferencial.”

---

investimento das intervenções devem ser assegurados recursos para execução do Trabalho Social, observando-se, os seguintes percentuais de investimento:

- a) obrigatoriamente, para os projetos de habitação: no mínimo 2,5 % (dois e meio por cento) do valor de investimento, do instrumento de repasse/financiamento, sem limite máximo;
- b) nos casos de saneamento integrado e drenagem urbana em que estiver previsto remanejamento/reassentamento de famílias: 2,5% (dois e meio por cento) a 3% (três por cento) do valor de investimento do instrumento de repasse/financiamento;
- c) para as intervenções de saneamento das modalidades de abastecimento de água e esgotamento sanitário, drenagem urbana e saneamento integrado sem remanejamento/reassentamento de famílias, projetos de manejo de resíduos sólidos que envolverem ações com catadores: de 1% (um por cento) a 3% (três por cento) do valor de investimento do instrumento de repasse/financiamento; e
- d) nos projetos de saneamento integrado conjugados com operações do Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV: de 2,5% (dois e meio por cento) a 3% (três por cento) do valor de investimento do instrumento de repasse/financiamento de saneamento”. (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, Portaria 21, 2014).

(CARDOSO & BARBOSA, 2015, p. 10).

Dessa forma, esse lugar socialmente construído pelos assistentes sociais passou a ser requisitado de outra forma pela Caixa Econômica Federal e o Ministério das Cidades, como pode ser percebido na mudança também da linha teórica e política-ideológica adotada pela coordenação dos cursos de capacitação para o trabalho social, via Ensino à Distância (EAD), promovido por este Ministério nas edições de 2010 e 2014. Tal mudança expressa a transformação nas requisições socioinstitucionais ao trabalho do assistente social neste campo.

O material produzido como livro básico do EAD do trabalho social de 2010 expressa a necessidade de pensar o trabalho social, na sua perspectiva história; analisa as experiências de trabalho, focando na socialização das metodologias de trabalho social para pensar as questões urbanas e a execução da política habitacional, não perdendo a dimensão do território; assim como busca entender os diversos atores envolvidos nesta política habitacional.

Já o documento do curso à distância de 2014 traz um conteúdo mais operativo da prática profissional no sentido de adequar o trabalho social à nova normatização da Portaria nº 21/2014 do Ministério das Cidades. O foco da questão está assentado nas demandas inerentes à implantação e sustentabilidade do empreendimento do PMCMV, situando novas temporalidades criadas pelo descompasso entre a implantação do projeto físico das unidades habitacionais e a entrada do trabalho social na área para mobilização dos moradores. O tempo para as fases de diagnóstico social participativo e discussão do projeto físico com os moradores, durante a chamada fase de pré-obras, é corrido ou não acontece quando há atrasos nas obras. Assim, a segunda edição do EAD Trabalho Social é praticamente uma aplicação das portarias nº 21 do MICidades que regulamenta e institui o “manual do trabalho social”.

Há de se observar que a centralidade do PMCMV nas ações governamentais e a prioridade no repasse de recursos financeiros para as ações em provisão habitacional, com vistas à estratégia econômica de utilização deste programa como um meio de aquecer a economia, a partir do incremento nos investimento público para o ramo da construção civil, mudou de maneira significativa as ações do trabalho social nos projetos de provisão habitacional. Com essa ênfase nos projetos

de trabalho social no PMCMV, a ação do trabalho social desenvolvida junto aos projetos de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários, no bojo das ações de habitação de interesse social deixou de ser prioridade em todas as esferas de governo, esvaziando-se, assim, o conhecimento e as experiências gerados em diferentes escalas do país no tocante às ações habitacionais. Da mesma forma, a construção de relações profissionais com os territórios das cidades, a partir do conhecimento das características e das demandas habitacionais dos municípios, a construção de correlações de forças ao longo do tempo que favoreçam uma visão mais estruturante da política habitacional e da questão da moradia, no interior da gestão pública local, o conjunto dessas experiências se subordinam e chegam a se desfazer frente a avassaladora centralização dos recursos públicos no PMCMV.

Com a Portaria do Ministério das Cidades, 168/2013, 12 de abril de 2013, o trabalho social passa a ser executado com os recursos do Termo de Compromisso ou Contrato de Financiamento que os municípios assinam com a união e CEF nas operações de aquisições das unidades habitacionais e intervenções vinculadas ao PAC, devendo ser notificado ao ente público quando o empreendimento atingir 40% das obras executadas para início das ações do trabalho social no território e com as famílias selecionadas.

Nesta portaria, o Ministério das Cidades amplia o sentido do trabalho social, traçando o seguinte objetivo:

proporcionar a execução de um conjunto de ações de caráter informativo e educativo junto aos beneficiários, que promova o exercício da participação cidadã, favoreça a organização da população e a gestão comunitária dos espaços comuns; na perspectiva de contribuir para fortalecer a melhoria da qualidade de vida das famílias e a sustentabilidade dos empreendimentos. (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013, Portaria 168/2013, p. 18).

Dentre as diretrizes previstas nos Projetos de Trabalho Social (PTS) estavam, a) estímulo ao exercício da participação cidadã; b) formação de entidades representativas dos beneficiários, estimulando a sua participação e exercício do controle social; c) intersetorialidade na abordagem do Trabalho Social; d)

disponibilização de informações sobre as políticas de proteção social; e) articulação com outras políticas públicas de inclusão social e; desenvolvimento de ações visando à elevação socioeconômica e à qualidade de vida das famílias e sustentabilidade dos empreendimentos.

Nesta mesma portaria, são estabelecidas duas etapas para execução do PTTS, a etapa pré-contratual e pós-contratual. A pré-contratual compreende as ações no espaço de tempo de 90 dias antes do término das obras, contemplando o estabelecimento de critérios e seleção de beneficiários, participação de reuniões de esclarecimento sobre regras do programa e condições de entrega dos imóveis, bem como vistoria dos apartamentos, acompanhamento dos beneficiários para acesso às tarifas sociais; socialização de informações sobre oferta e localização dos serviços públicos existentes no território, além de noções básicas de organização comunitária, representação dos beneficiários e informações de gestão condominial.

A etapa pós-contratual consiste no desenvolvimento de ações que visam atender os seguintes eixos e conteúdos do trabalho social: A) Organização Comunitária, B) Educação Ambiental; C) Educação Patrimonial; D) Planejamento e Gestão do Orçamento Familiar e E) Geração de Trabalho e Renda. (Portaria, 21/2014).

Com a mudança desta portaria para a Portaria 021/2014 de 22 de janeiro de 2014, são modificadas algumas questões que se relacionam à operacionalização do Trabalho Social no PMCMV (FAR), entre tais mudanças estão: a fixação de obrigatoriedade de mínimo de 2,5% do investimento da obra para o TS, sem teto máximo; redefinição de prazo e escopo do projeto; mudança no acesso aos recursos mediante formalização de Convênio e centraliza as ações do trabalho social com foco na sustentabilidade do empreendimento.

Com a portaria Nº 021/2014, estão entre as responsabilidades da Instituição Financeira:

- 1) Analisar e aprovar o PTS-P, PTS e PDST, de modo a assegurar a exequibilidade;
- 2) assinar Convênio com o Ente Público para execução do Trabalho Social;
- 3) verificar a realização dos procedimentos licitatórios;
- 4) disponibilizar informações sobre o andamento do Trabalho Social para acompanhar e monitorar sua execução;
- 5) verificara regular aplicação das parcelas de recursos,

condicionando sua liberação ao cumprimento de metas previamente estabelecidas 6) analisar e aprovar a prestação de contas dos recursos aplicados 7) garantir a fiel observância e ampla divulgação do Manual de Instruções do Trabalho Social (SEMINÁRIO TÉCNICO DUQUE DE CAXIAS, 2015, Fala da Maria Célia Moreira Bagatini Gerente Executiva – GEHPA/CEF, 11/11/2015).

Dessa maneira, além dessas mudanças salientadas pela CEF, o Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), adquire outras fases como: o Projeto do Trabalho Social Preliminar PTS-P, que consiste no projeto preliminar, tornando-se obrigatório somente quando a demanda não é fechada na seleção e fase de contratação pelo ente público municipal e Plano de Desenvolvimento Socioterritorial – PDST, conhecido na fase do pós-obra, após o remanejamento dos moradores e operacionalizado a partir de ações e articulações intersetoriais, visando a inclusão social, desenvolvimento econômico e a integração territorial dos beneficiários.<sup>42</sup> Na tabela a seguir, poderemos visualizar com mais detalhes as mudanças no escopo e composição do projeto.

Tabela 05 - Marcos temporais das fases de execução do Trabalho Social

Fases	1. Pós-assinatura do convênio TS	2. Pré-contratual com o beneficiário	3. Pós-contratual com o beneficiário/Pós-obra
Marcos Temporais	Da assinatura do convênio TS até a entrega do PTS à IF, com duração de até 12 meses ou até a obra atingir 65% de execução	Da aprovação do PTS pela IF até a assinatura do contrato com o beneficiário, devendo ser iniciado 8 meses antes da mudança das famílias	A partir da mudança das famílias com duração de até 12 meses
Instrumento de Planejamento	PTS-P	PTS	PDST
Atividades	- cadastro, seleção e hierarquização da demanda - elaboração e aprovação do PTS	- desenvolvimento das ações/atividades - elaboração e aprovação do PDST	- execução das ações/atividades descritas no PDST

Fonte: Portaria 021/2014 (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES), 2014.

Dentre as atividades do ente público municipal, fica a responsabilidade de:

<sup>42</sup> Deve ser apresentado pelo Ente Público e aprovado pela Instituição Financeira, conforme indicado no cronograma do PTS até, no máximo, o final da Fase de Obras. Deve ser iniciado após a assinatura do contrato ou a mudança das famílias e ter duração de até 12 (doze) meses. (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, Portaria 021/2014).

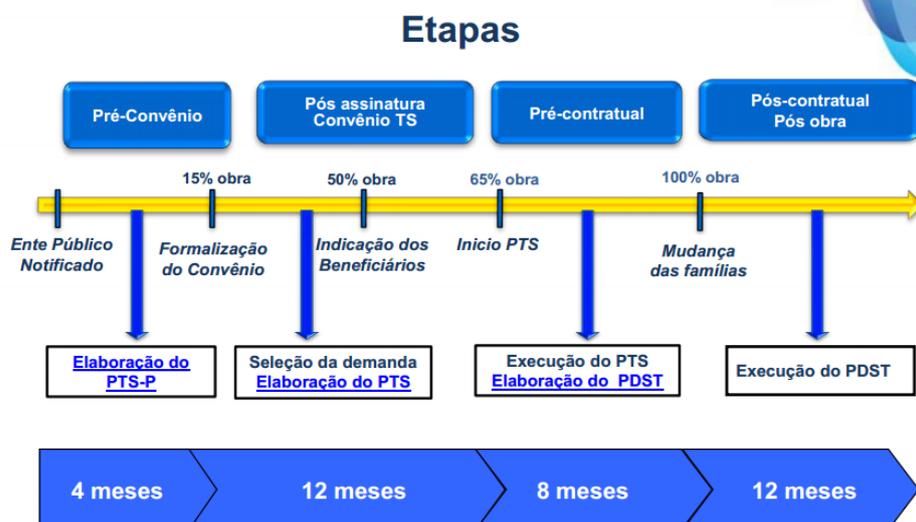
Analisar e aprovar o PTS-P, PTS e PDST, de modo a assegurar a exequibilidade; 2) Assinar Convênio com o Ente Público para execução do Trabalho Social; 3) Verificar a realização dos procedimentos licitatórios disponibilizar informações sobre o andamento do Trabalho Social para acompanhar e monitorar sua execução; 4) verificar e regular aplicação das parcelas de recursos, condicionando sua liberação ao cumprimento de metas previamente estabelecidas; 5) Analisar e aprovar prestação de contas dos recursos aplicados; 6) Garantir a fiel observância e ampla divulgação do Manual Atribuições do Ente Público; 7) Encaminhar à Instituição Financeira o PTS-P, PTS e PDST; 8) Assinar Convênio com a Instituição Financeira para execução do Trabalho Social; 9) Assegurar, na sua integralidade, a qualidade técnica dos projetos e da execução do Trabalho Social; 10) Realizar, sob sua inteira responsabilidade, o processo licitatório do Trabalho Social; 11) Fornecer ao MCIDADES e à Instituição Financeira informações sobre as ações desenvolvidas no Trabalho Social; 12) Articular e integrar as políticas públicas em todas as fases do Trabalho Social; 13) Prestar contas dos recursos repassados, na forma da legislação pertinente; 14) Responder, perante aos órgãos de controle, especialmente à CGU e ao TCU, sobre os apontamentos relacionados ao Trabalho Social. (Portaria 21/2014, BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, p. 8).

Em resumo, acima podemos observar todas as fases desde a assinatura do convênio pelo poder público até a execução do TS.

O que por vezes acontece é que os municípios ou por falta de estrutura ou de equipe técnica terceirizam o trabalho social para empresas de assessoria e consultoria e fiscalizam este trabalho. Esta dinâmica de execução do trabalho social acontece diferente dessas temporalidades propostas pela portaria 21/2014. Pois a Caixa Econômica Federal demora a aprovar os PTTS; logo, as prefeituras demoram a receber e as empresas terceirizadas, como ganham a licitação para executar o serviço, executam as atividades prioritárias que constam no termo de referência e entregam o trabalho de forma precária, visto que demoram a pagar os técnicos sociais contratados. As prefeituras municipais criam inúmeras exigências na entrega do relatório, assim como a Caixa Econômica Federal parece desconhecer a realidade vivenciada pelas equipes do TTS, o que causa uma distância e falta de entendimento dos órgãos formuladores e fiscalizadores do programa com as temporalidades e rotinas na execução do TTS por parte dos órgãos públicos e empresas que desenvolvem estas ações. Por conseguinte, este processo

descontínuo promove interrupções nas atividades realizadas no território.

Tabela 6 - Resumo do Cronograma do Trabalho Social no PMCMV  
**Trabalho Social no PMCMV**



Fonte: SEMINÁRIO TÉCNICO DUQUE DE CAXIAS, 2015.

Legenda: Slides da Maria Célia Moreira Bagatini Gerente Executiva – GEHPA/CEF, 11/11/2015).

Disponível em <

<http://www.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/seminariotecnicomoradiaedesenvolvimentourbano/#programacao>>

Verificamos que há processos de descontinuidades que não se confirmam com a análise deste quadro, pois o mesmo representa uma visão e codificação abstrata do trabalho social, como se as regras e as normas fundassem a realidade social, e não o contrário. Assim, o TS é visto como um processo linear, segmentado, etapista e de “produtos” a serem padronizadamente produzidos como relatórios, atividades estandartizadas, tipo reunião de moradores, etc. Devido à situação relatada acima e também pela pressa na entrega das unidades habitacionais para inauguração dos empreendimentos, quando a demanda é selecionada, a partir dos critérios estabelecidos entre o Ministério das Cidades e as prefeituras, o empreendimento já está com mais de 50% de conclusão e, por vezes, quase chegando a 100% do projeto físico executado. Essa situação pode ser justificada também pelo grande número de projetos do PMCMV sendo implementados no município, alterando a dinâmica da estrutura urbana dos municípios, considerando que esta demanda habitacional requer equipe técnica capacitada para atuar nesta área.

Esta falta de temporalidade entre o projeto físico e o projeto social, pode

ocasionar o desconhecimento do perfil das famílias pela equipe do TS que executa o pós-ocupação, pois é recorrente a licitação do trabalho social para executar essas atividades de levantamento do perfil, diagnóstico social do entorno, entre outras, quando, na realidade, as equipes terceirizadas só iniciam seus contratos e atividades quando o empreendimento já está ocupado. Apesar disso, estas ações constam na fase de elaboração do PTTS. Dessa forma, verificamos também que há necessidade de incremento de pessoal concursado nas equipes técnicas dos municípios, bem como identificamos que a terceirização do TS não se apresenta como uma forma mais comprometida de executar o trabalho social, por conta dessa dinâmica de produção em série baseada na lógica do mercado, que altera a dinâmica de elaboração, planejamento e execução do TS e vem a comprometer a qualidade do trabalho social prestada aos beneficiários do programa.

O trabalho social realizado com moradores dos condomínios do PMCMV é organizado para a criação de mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, bem como incentivar a gestão participativa, garantindo a sustentabilidade do empreendimento (CAIXA, 2014, p. 5). Dessa forma, os assistentes sociais nos projetos de Trabalho Técnico Social (TTS) se inserem no limiar destas contradições da realidade, considerando que o fio condutor do seu trabalho é o papel educativo a ser desenvolvido com as famílias. Nesse sentido, esses impasses se inscrevem no campo político, econômico e social.

De acordo com a CEF, o Caderno de Orientação do Trabalho Social (COTS) já tinha a finalidade de “orientar as equipes técnicas dos estados e municípios, entidades organizadoras, construtoras e empresas credenciadas pela CEF, para o desenvolvimento do Trabalho Técnico Social nos programas operacionalizados pela Caixa na área de desenvolvimento urbano”. (COTS, 2010, p. 2), como mostra Pimentel (2012).

Sendo assim, o COTS já disponibilizava diretrizes concernentes a elaboração, implantação, registro, monitoramento e avaliação do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), subsidiando a implementação das ações desde a concepção do projeto até a etapa após a execução das obras e serviços, como aponta a

pesquisa de Pimentel (2012).

Segundo Juliana Rosa Pimentel (2012), existe a difusão de um modelo de trabalho social no Brasil. Modelo este difundido através de manuais técnicos produzidos pelo Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Habitação e Caixa Econômica Federal e após as recomendações das agências multilaterais. A partir da pesquisa realizada pela autora, somente referente ao trabalho social, entre os anos de 2007 e 2011, foram publicados pelo Ministério das Cidades 15 atos administrativos (portarias, orientações operacionais, etc.). Tais medidas corroboram com a hipótese de trabalho da dissertação que aponta que o trabalho social, atualmente, vem apresentando estratégias de excessiva normatização e codificação da prática profissional, no sentido de retirar a autonomia dos profissionais responsáveis pelo TS e das secretarias municipais responsáveis por pensar e planejar a política habitacional.

Para Pimentel (2012), o que se verifica, na contemporaneidade é que:

a política de intervenção social para a população de baixa renda no acesso à moradia é caudatária de uma série de elementos que foram maturados ao longo do seu desenvolvimento e que parecem estar fortemente presentes na atualidade e reeditados sob um discurso hegemônico da “participação popular”, “controle social” e “democracia”. (PIMENTEL, 2012, p. 5).

Conforme salienta Lima e Martins apud Juliana Pimentel (2012, p. 5), “o perfil ideológico do trabalho social em vigor sugere uma governabilidade que prioriza uma disposição da sociedade civil trabalhar em parceria com o Estado”; para o incentivo à auto-organização por grupos de interesse, o incentivo ao potencial das comunidades na resolução de seus próprios problemas. Visto isso, se modifica a noção de coletividade que o trabalho social tinha como pressuposto na sua metodologia de trabalho, nos anos 1980, ressaltando uma proposta de trabalho que tinha como diretriz trabalhar com a população os direitos necessários à vida urbana, a partir da organização e do protagonismo da sociedade civil, responsabilizando o Estado enquanto mediação necessária das lutas sociais pela moradia. A partir dessa compreensão, o assistente social seria um mediador importante e estratégico no processo de “saturar” as contradições existentes na relação entre Estado/política

pública/sociedade, no sentido do fortalecimento dos direitos sociais e urbanos.

Na análise realizada por Pimentel (2012, p. 5), a construção das diversas normativas e orientações técnicas “foram conduzidas através de um processo verticalizado, imposto de ‘cima para baixo’, sem discussão com o conjunto de entidades representativas das categorias profissionais envolvidas no trabalho”, especialmente, o conjunto CEFESS/CRESS (Conselho Federal de Serviço Social e Conselho Regional de Serviço Social).

Mesmo assim, a categoria profissional se organizou e construiu uma rede pelo direito à cidade e serviço social, Rede QUESS, na qual elaborou uma série de proposições ao Ministério das Cidades para revisão de portarias que, naquele momento, ameaçava o exercício profissional no que tange a “desprofissionalização do trabalho social”.<sup>43</sup> Em 28 de outubro de 2011, o CFESS também lançou um “CFESS Manifesta” com estratégias de luta na pauta urbana para o Serviço Social Brasileiro.

Como exemplo deste modelo interventivo homogeneizado por todo o país, os cursos à distância para técnicos sociais, promovido pelo Ministério das Cidades funcionam como meios propagadores do manual da Caixa Econômica Federal para as atividades do TS. Na primeira edição em 2010 reuniu 1.977 participantes no curso do EAD Trabalho Social. A segunda edição, do ano de 2014 capacitou 5 mil profissionais entre técnicos sociais responsáveis diretos pela supervisão e execução do trabalho social, tanto dos empreendimentos do PAC – Urbanização de Assentamentos Precários e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). (EAD Trabalho Social, BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014).

Como indica Pimentel (2012), a Secretaria Nacional de Habitação cria condições de “enquadramento” e “nivelamento” do trabalho social por meio de cursos técnicos à distância e manuais de orientação para os diversos profissionais envolvidos no trabalho.

De acordo com Pimentel (2012) e Oliveira (2015) há um controle rígido dos produtos do TS pela CEF, a partir da entrega das medições, conhecidas como relatórios mensais sobre as atividades desenvolvidas pelo trabalho social. O que deve ser questionado é a necessidade da quantidade massiva de relatórios e ritos

---

<sup>43</sup> Ver Cardoso e Pinto (2015).

burocráticos que a coordenação do trabalho técnico social deve entregar junto à Caixa Econômica. Isso pode limitar o trabalho social com as famílias beneficiárias do Programa Minha Casa Minha Vida no que se refere à mecanização das atividades do trabalho do Assistente Social. Essas são questões que os municípios, CEF e Ministério das Cidades devem rever. Sobre essa questão, Cardoso *et al.*, assim se manifestam:

O papel da Caixa, como órgão operador, associa o controle do desenvolvimento do Trabalho Técnico Social com metas, rotinas e burocracia típicas de um banco, tomando as rédeas da sua condução e deflagrando uma série de entraves, embates e divergências no interior do TTS. Dessa forma, o TTS passa a ser igualado e “medido” temporal e metodologicamente de acordo com as intervenções físicas, como se fosse uma “obra”. Essa metodologia pressupõe que as fases do Trabalho Técnico Social sigam uma linearidade, que, na prática, não existe. (CARDOSO, *et. al.*, 2015, 99).

As atividades da equipe social compreendem as ações que são conhecidas como pré-morar, dentre elas estão os eventos das reuniões de esclarecimento; sorteio das unidades habitacionais; vistoria dos apartamentos; assinatura dos contratos; reuniões de organização do condomínio e eleição do síndico e do pós-morar que estão as atividades de mobilização e organização comunitária, educação sanitária, ambiental e patrimonial, geração de trabalho e renda e o acompanhamento social das famílias que é realizado por meio do plantão social nos condomínios. (Folder Reunião de Esclarecimento, Elaborado pela Equipe do TTS, Duque de Caxias, julho de 2013).

O plantão social é uma das atividades mais ricas do trabalho técnico social no que se refere ao contato direto com as famílias, contudo é desenvolvido com poucos recursos financeiros e infraestrutura limitada. Esta atividade prevê o “acolhimento e escuta da população; onde são dadas informações e esclarecimentos sobre o andamento das obras e do projeto como um todo, sobre os direitos e deveres de cada morador; encaminhamento de demandas, entre outros”<sup>44</sup>.(COTS, 2013, p. 24). É no plantão social que se conhece o tamanho do problema a ser enfrentado pelos

---

44 As atividades do PTTS (Projeto de Trabalho Técnico Social) devem iniciar pelo menos 90 dias antes da conclusão das obras, e continuar por pelo menos 180 dias após a assinatura do contrato com o último beneficiário do empreendimento. (COTS, 2013, p. 24).

municípios ou mesmo pela CEF no que confere aos problemas do pós-ocupação e a manutenção do condomínio.

Pimentel (2012) já salienta que este modelo engessado é um modelo que já vem sendo propagado pelo BID, desde a década de 1990, a partir do processo padronizado construído pelo BID, como mostrou Santana (2011) no capítulo 2 e, sobretudo, como indica Pimentel “ao controle vis a vis de cada ‘passo’ do trabalho social por meio dos projetos de trabalho técnico social, relatórios mensais de atividades e registro de atividades.” (Pimentel, 2012, p. 6)

Dentre as estratégias de controle do trabalho social para integração social da população do PMCMV, verificamos que existe um retorno ao controle da classe trabalhadora no sentido de “ensinar um modo de vida” para aqueles que não sabem viver em condomínio.

Não podemos deixar de observar as condições de trabalho desses profissionais e sua inserção no mercado de trabalho do trabalho social, a partir do,

Elevado grau de precarização das condições de trabalho e vulnerabilização das contratações neste mercado de trabalho; e confronto direto do arcabouço técnico operativo e intelectual destes profissionais com a atual proposta de intervenção social que, se não fere os construtos legais e institucionais da profissão, defrontam-se com as perspectivas ideológicas e políticas historicamente construídas no interior dela”. (PIMENTEL, 2010, p. 6).

Bem como induzem os contratos terceirizados dos profissionais, que, por sua vez, aplicam e replicam um “modelo previsto pela COTS e pelas instruções normativas do Ministério das Cidades. desvencilhados da concepção e execução em plano mais abrangente da política habitacional.” (PIMENTEL, 2012, p. 6).

Rachelis (2013) identifica que o processo de reestruturação produtiva também afeta os processos de trabalho do assistente social, com as requisições de novas demandas postas ao trabalho ou a reatualização de antigas demandas. Inclusive, isso ocorre no Serviço Social, a medida que a dinâmica institucional transforma a própria natureza da profissão de Serviço Social e pode modificar o caráter interventivo e relacional da profissão. E isso, incide “na vida dos indivíduos e grupos das classes subalternas, fragilizando a ação direta com segmentos populares e o desenvolvimento de trabalho socioeducativo numa perspectiva emancipatória.”

(RAICHELIS, 2013, p. 624).

Na habitação social, a precarização é concreta e a terceirização é não só regulada, como incentivada. Sendo assim, esse modelo de gestão do trabalho social vem se conformando nesta área, a partir da execução do trabalho social por diferentes profissionais ou empresas que “passam a ser contratados por meio de processos licitatórios de que participam escritórios e empresas gerenciadoras, sem que, no entanto, a administração pública consiga regular e manter o controle estratégico deste processo.” (RAICHELIS, 2013, p. 626).

Esse processo de terceirização das atividades de responsabilidade do Estado se apresenta como uma das novas modalidades de trabalho do Assistente Social no campo da política de habitação. Essa segmentação do trabalho que ocorre durante os momentos que compreendem as fases chamadas como o “pré-morar” e o “pós-morar” nos condomínios do PMCMV se colocam como um fenômeno recorrente do processo de reestruturação produtiva.

As empresas podem executar apenas uma etapa deste trabalho ou podem realizar todo o trabalho social, a ser estabelecido no edital de licitação. O contrato de trabalho estabelecido entre a empresas e os assistentes sociais, geralmente é regido por RPA (Recibo de Pagamento de Autônomo)<sup>45</sup>, quando este não for contratado via CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas). O salário do técnico social é apresentado para a Caixa Econômica Federal no Cronograma Físico-Financeiro, conforme descrição das atividades e equipe técnica contratada pelas empresas. Dentre tais ações podemos citar alguns exemplos de atividades praticadas por uma Empresa de Grande Porte no Mercado do Trabalho Social e Ambiental no ramo de Projetos Habitacionais e Engenharia: o Plano de Intervenção Participativa; Ações Informativas e de Educomunicação; Seminários, cursos de capacitação e palestras; Diagnóstico Técnico Participativo; Expedições Didático-Pedagógicas por microbacias hidrográficas; Formação de Comissões Consultivas e Deliberativas com moradores beneficiários; Ações de Educação Ambiental e Sanitária e Ações de Geração de Trabalho e Renda.

Nota-se que o trabalho social que é desenvolvido via terceirização é mais

---

45 O RPA deve ser emitido pela fonte pagadora, ou seja, por quem contratou o serviço de trabalho social. Esta forma de pagamento serve para aqueles profissionais não cobertos pela CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas).

impactado por essa forma de “enxugamento” das políticas sociais, tendo em mente que quando a relação de trabalho é estabelecida via RPA, o trabalhador fica mais vulnerável às desregulamentações das leis trabalhistas. Um exemplo claro desses impactos de precarização seria o rebaixamento do salário, diferente do que foi estipulado no cronograma físico-financeiro. Dessa forma, podemos concluir que a terceirização na política habitacional também promove uma precarização social nas relações de trabalho como apontam Antunes & Druck (2014) e Raichelis (2013).

Essas licitações podem ser fragmentadas na realização de trabalhos diferenciados, conforme a demanda do ente municipal de forma direta e assim transferindo o trabalho social todo ou de forma semidireta, terceirizando parte do trabalho social, como afirma uma empresa de grande porte de prestação de serviços do TTS: “a elaboração de uma etapa independente da outra”. Muitas empresas que oferecem a força de trabalho especializada em Trabalho Técnico Social também oferecem o Trabalho Técnico Ambiental e costumam realizar estudos de impactos ambientais e impactos das atividades produtivas por grandes empreendimentos a serem instalados na região, como nos mostra outra divulgação de uma grande empresa do ramo: “a empresa elabora um conjunto de serviços obrigatórios para os empreendimentos que precisam de RAP, EIA/RIMA e Licenciamento Ambiental.”<sup>46</sup> As empresas se oferecem a executar o TTS de acordo com as normas do governo federal, seguindo as diretrizes e normativas da Caixa Econômica Federal, o órgão fiscalizador deste trabalho, quando o que está sendo terceirizado nos contratos são responsabilidades do ente público municipal. Essa terceirização pode ser via licitação ou por pregão eletrônico, considerando que os municípios podem solicitar a execução de uma atividade somente do TTS. Neste sentido, observa-se o processo de reconfiguração do Estado no sentido da sua desresponsabilização na execução das políticas sociais como aponta Behring (2009).

A Portaria 21/2014 já prevê como ato facultativo o estabelecimento de convênios de cooperação técnica com instituições. Contudo o município que apresentar dificuldades de gestão, poucos recursos humanos e falta de equipe

---

46 EIA (Estudo de Impacto Ambiental) e RIMA (Relatório e Impacto Ambiental), RAP (Relatório Ambiental Preliminar) São estratégias de licenciamento ambiental que compõe laudos e pareceres técnicos para a construção de grandes empreendimentos com a finalidade de liberação para dar início às obras de engenharia.

técnica para desenvolver o trabalho pode seguir essa orientação da portaria e assim terceirizar este trabalho social. Essa orientação à terceirização e a busca por parceiros para o desenvolvimento de determinadas ações do Projeto do Trabalho Técnico Social (PTTS) estão previstas nos pontos 2 e 3, como segue: “as licitações do Trabalho Social poderão admitir a contratação de consórcio de empresas e instituições sem fins lucrativos, nos termos das normas legais vigentes.” A terceirização não desobriga que o ente público municipal execute o trabalho Social. Contudo, há uma tendência à terceirização, considerando a precarização do trabalho nas equipes contratadas e não concursadas que compõe o TTS, visto isso, a gestão utiliza a terceirização para execução dos serviços de trabalho social.

Este processo de transformação do mundo do trabalho associado ao espraiamento das políticas neoliberais na sociedade brasileira, desde os anos 90, promovem uma desarticulação da organização da categoria, com repercussões para a fragmentação e desestruturação da prática profissional. Tendo em vista que a precarização das relações de trabalho fragiliza o processo de luta contra esta realidade, acaba-se fragilizando-se também a capacidade de resistir à chamada padronização e normatização do trabalho social e a possibilidade de construção de propostas de trabalho mais amplas. Assim, tal contexto da realidade social do trabalho corrobora, como elemento preponderante, ainda que não exclusivo, para a reprodução deste modelo padronizado de TS, afinal existe um manual “pronto” a ser seguido defendido pelo Ministério das Cidades e fiscalizado pela Caixa Econômica Federal, sendo este último a principal fonte pagadora do trabalho social.

A experiência em Osasco (SP) mostra que a municipalidade criou indicadores sociais a partir de particularidades locais, antes do PMCMV. Todavia o PMCMV atropelou a dinâmica de articulação institucional e política de criação de critérios de seleção de famílias e constituição de metodologia de trabalho social mais autônoma, de acordo com as necessidades da população, diferente do modelo a ser seguido orientado pela CEF e que gerou muitas conquistas para os usuários das políticas habitacionais do município.

O trabalho social desenvolvido na Prefeitura de Osasco, entre 2005 e 2013, elucida que o sucesso desta experiência profissional está no seu lastro histórico de relação com a sociedade e na construção de um projeto profissional e institucional

para o trabalho social, a partir da sua articulação com a política de desenvolvimento urbano do município. A partir de tal lastro foi possível, por exemplo, incorporar às demandas locais que expressam necessidades habitacionais específicas como a adoção de critérios para segmentos prioritários de atendimento habitacional como famílias “monoparentais, chefiadas por mulheres, com dependentes, crianças adultos, idosos e pessoas com deficiência, moradores no município há mais de 16 anos, em sua maioria em imóvel alugado”. (PAZ *et al.*, 2015, p. 264). Da mesma forma, tal experiência demonstra a importância de formação de equipes profissionais no interior da gestão pública municipal, através do fortalecimento da carreira pública para a implementação das políticas públicas.

Esta experiência, baseada a partir de uma metodologia criada para definir a demanda por meio de visitas domiciliares realizadas pelo departamento de trabalho social e estudos da região, revela que a equipe do trabalho social e o planejamento municipal se propuseram à responder ao problema da moradia, não se restringindo às atividades ou à execução do projeto físico da habitação, mas participou do ciclo das políticas urbanas e habitacional do município, “com destaque para o planejamento e as decisões relativas à área e tem acesso e diálogo permanente com o secretário e departamentos afins.” (PAZ *et al.*, 2015, p. 261).

Visto isso, podemos verificar que o papel social e institucional do trabalho social não é somente “promover a sustentabilidade do empreendimento”; “esclarecer o projeto habitacional aos moradores”; “encaminhar demandas dos moradores”; “ensinar aos moradores como é a vida em condomínio”, como consta no Caderno de Orientação do Trabalho Social (2014) da CEF. Mas também influir na correlação de forças institucionais e políticas do município para estabelecer diretrizes profissionais que contribuam para a formação de uma equipe de trabalho que atue considerando a participação ativa dos sujeitos neste processo e para pensar na sua ação profissional inserida também nas relações do Estado com a sociedade civil. Essa metodologia é considerada por esta equipe, como “uma técnica de mobilização comunitária que possibilita ampliar o conhecimento do espaço local fortalecendo todos os envolvidos no processo”. (PAZ *et al.*, 2015, p. 267).

A avaliação desta equipe é de que o instrumento criado por eles para conhecer as demandas habitacionais locais, o IPAH (Índice de Prioridade de

Atendimento Habitacional), perdeu a efetividade com a Portaria 595/2014 do Ministério das Cidades, pois tal portaria estabelece critérios e procedimentos para a seleção dos beneficiários (PAZ *et al.*, 2015, p. 264), na tentativa de padronizar e hierarquizar a demanda habitacional dos empreendimentos do PMCMV. Assim, o conhecimento adquirido ao longo do processo histórico das ações habitacionais é que se relaciona com o exercício da autonomia relativa do trabalho do assistente social.

Como podemos verificar nas mudanças das normativas explicitadas acima, em tão pouco tempo, o trabalho social adquiriu um formato bem fechado e delimitado da proposta de atuação para o trabalho social, apresentando para os técnicos sociais “o que fazer” e o que apresentar à Caixa Econômica Federal em forma de relatório, para que o município ganhe o recurso destinado ao trabalho social. Podemos verificar que aumentaram as requisições socioinstitucionais para o trabalho social no PMCMV, considerando-se que ampliou seu leque de atividades, oficinas e atendimentos a serem realizados.

E o que chamamos de trabalho social no PMCMV já foi, como mostramos no segundo capítulo, uma prática menos rígida, com maior autonomia e com menor controle por parte dos órgãos reguladores deste exercício profissional, relatadas nas experiências de trabalho social promovendo a mobilização comunitária pelo Desenvolvimento de Comunidade apresentadas, na literatura acadêmica por Ammann (1977; 1980; 2008; 2013); Lima (1979) e Maria Souza (1987), concepção de participação popular e assessoria aos movimentos populares urbanos apresentada por Godinho (1980); Araújo *et al.* (1982); Siqueira *et al.* (1982); Raichelis e Rosa (1982; 1985); Santos (2008); Gomes (2006); Ammann (2008); e o trabalho de associativismo com os moradores residentes em bairros populares através do estudo de Ammann (2013), em prol das lutas sociais pelo direito à cidade no contexto de ditadura militar por Abramides (1981), Sposati (1988), Raichelis (1988), Ammann (1980) e no contexto de redemocratização brasileira, a partir do movimento construído pelos movimentos populares urbanos e iniciativas de prefeituras do Sul, Rio de Janeiro com programas de urbanização e construção de espaços coletivos democráticos por Ribeiro (1990; 2000); Gomes Santos Júnior (2001); Gomes (2002; 2006); Santana (2013) e Ammann (2013), que repercutiu nas

requisições socioinstitucionais do Serviço Social mais progressistas com maior compromisso com a classe trabalhadora, que resistia a instrumentalização burocrática da prática profissional. A partir da sua atuação foram se construindo novas bases teórico-metodológicas e ético-políticas, como vimos no capítulo dois, de acordo com o levantamento bibliográfico dos artigos da Revista Serviço Social e Sociedade e a produção acadêmica de assistentes sociais que participaram das equipes de trabalho social nas instituições públicas e professores de universidades que desenvolviam projetos de extensão e supervisão de estágio no campo do urbano.

Este movimento acadêmico e profissional na área habitacional, além de imprimir uma ação profissional voltada a contribuir para as lutas sociais por um espaço urbano mais democrático e pelo direito à cidade, colaborou para um processo de recusa às práticas conservadoras e críticas à base confessional que marcou a formação e o exercício da profissão, desde suas origens. Este processo abriu novos horizontes profissionais para aqueles que buscavam um pluralismo dentro da categoria.

Dessa maneira, novas influências teóricas da sociologia modificaram o fazer profissional a partir do pensamento de autores marxistas e suas contribuições nos temas do entendimento da relação Estado e sociedade civil. Tal movimento marcou o processo de reconceituação no Serviço Social brasileiro, enquanto movimento de recusa ao Serviço Social tradicional e modernizador na América Latina que se expressou de forma exemplar na construção do método BH, ainda sob a ditadura militar. (SANTOS, 2007).

Estes avanços, no que tangem as conquistas democráticas e a participação social da sociedade civil, foram se alterando nas décadas de 1990 e atualmente impactam o trabalho social no PMCMV, a partir da forma que os temas de mobilização e participação popular são apresentados nos textos institucionais.

A lógica da participação e da mobilização comunitárias presente nas normativas do MICidades cria um lugar para o trabalho social, que remete o Serviço Social às antigas funções de controle da classe trabalhadora por meio da moradia, experimentadas no trabalho social com comunidades nas nossas origens profissionais, como vimos no capítulo dois.

A orientação do Ministério das Cidades apesar de pressupor uma participação junto às esferas de mobilização local, tais como as associações de moradores, conselhos, fóruns, retira desses espaços as perspectivas de luta. A prerrogativa da participação popular identifica-se como uma forma de legitimação das etapas do trabalho social. As mobilizações engajadas politicamente ficam a rebote das ações particulares de grupos profissionais vinculados aos projetos profissionais mais progressistas e emancipatórios. Ainda que se assuma este perfil, o padrão de avaliação adotado para o trabalho social não permite qualificá-las. É incabível nos moldes adotados para o trabalho social, posto que se trata de mudanças moleculares que se operam em determinado espaço e tempo, não sendo registrável em números tão somente, como é proposto. Desta forma, estas iniciativas estão fora do cálculo de medição do trabalho social, deixando evidente, que se trata somente de uma participação traduzida em números de participantes em assembleias, reuniões e etc. (PIMENTEL, 2012, p. 7).

Esta noção de participação social salientada por Pimentel (2012) é bem explorada nos manuais do TS que solicitam uma quantificação do atendimento das demandas sociais apresentadas pelos moradores e entendem como participação social a quantificação e comprovação da presença física dos moradores nas atividades desenvolvidas pelo trabalho social. Não casualmente as listas de presença de reunião e fotografias de atividades são parte do ritual necessário de “comprovação” e “quantificação” da participação tão exigida pela CEF.

### 3.2.3 A focalização dos critérios de seleção e hierarquização de demanda social por moradia

Este item objetiva fundamentar o terceiro eixo de fundamentação da nossa hipótese de investigação e, para tanto, expõe os desafios da tendência à focalização do Programa Minha Casa Minha Vida e seus impactos ao trabalho social, traçando alguns dos impasses deste programa habitacional.

Entende-se por focalização nas políticas sociais o que foi salientado por Bering (2009) como uma forma de reorientação das políticas sociais pelo neoliberalismo de terceira via, materializadas na criação do “setor público não estatal”. Tem ainda a função de dialogar econômica e politicamente com frações

significativas das camadas médias, ou seja, são políticas sociais com orientação para a população de baixa renda.

Para Yamamoto (2007), a Reforma de Estado prevista por Bresser Pereira acompanhada por um ajuste fiscal, nos anos 1990, previa a construção de uma esfera pública pautada na *focalização*, *precarização* e na *fragmentação* das políticas sociais. Essa reconfiguração do Estado impactou as políticas sociais no que tange a redefinição dos seus princípios, evidenciando a privatização, descentralização e focalização.

Bering (2009) salienta a constituição de uma “nova pobreza” acompanhada de pauperização das políticas sociais, baseado no “Estado de Mal-Estar Social”, caracterizada pela contenção, limitação e desintegração das experiências de seguridade social na América Latina. As políticas sociais trabalham a partir da criação da noção do cidadão-consumidor, por meio da cidadania regulada pelo mercado<sup>47</sup>. Neste sentido, a tendência à seletividade e privatização, em detrimento da universalidade e estatização, estão presentes nos objetivos das políticas sociais, entre elas a política habitacional contemporânea.

Para Sposati (1988, p. 49), ocorre em geral “uma seletividade das necessidades sociais do proletariado no interior das políticas sociais, o que reitera inclusive a segmentação do proletariado a partir do seu grau de pobreza”.

As políticas de ação dos demais órgãos estatais de prestação de serviços sociais, como educação, saúde e habitação, em geral excluem as necessidades desse segmento. Sua inclusão, muitas vezes, significa a mudança nos padrões que orientam a ação desses serviços, já que são pensados e implementados para um usuário que tenha moradia individual definida, família “bem constituída”, acesso a transporte, condições de adquirir os meios de operar as recomendações que tais serviços supõe, etc. (SPOSATI, 1988, p. 49).

A autora levanta que o Estado, a partir da sua política e de práticas, seleciona não só os problemas que entram na sua agenda, como a forma de incluí-los. Sobretudo, esse processo é histórico e se configura como fruto de embates

---

<sup>47</sup> Ana Elizabeth Mota (1995, p. 201) desenvolve o conceito de cidadão-consumidor no período de mudanças na seguridade social, a partir do ideário da reforma do Estado no contexto da acumulação flexível. Ver com detalhes: “*A cultura da crise e Seguridade Social: um estudo da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90.*” Editora: Cortez, São Paulo.

econômicos e políticos de forças, em geral, antagônicas.

Sobre esta orientação para focalização e setorização dos programas sociais, devemos entender como os organismos multilaterais exercem um papel importante na reconfiguração da agenda social dos países latino-americanos, como o caso do Brasil.

É possível perceber no discurso dos organismos internacionais que o combate à pobreza desponta como uma prioridade em sua agenda social. Cresce o número de relatórios quantificando os pobres nos países periféricos, assim como apresentando formulações e estratégias para a redução da pobreza. Como nos mostra Ugá (2008), essa prioridade aparece nos documentos do Banco Mundial e das Nações Unidas, sendo essa questão social tratada como sinônimo de “pobreza”.

Neste sentido, com o aumento do desemprego, da informalidade e a precarização do mesmo, tal qual redução de salários – decorrente do ajuste estrutural –, surgem propostas que tem dimensões mais “sociais” e “humanas” na formulação de políticas de desenvolvimento, consistindo em estratégias dos organismos internacionais na “luta contra a pobreza”. A partir das conferências da ONU, na década de 1990 nasce um novo consenso da retórica internacional.

Da mesma forma, Mauriel (2013, p. 97), quando analisa como a pobreza vem sendo incorporada na agenda social da periferia, a partir da influência dos organismos internacionais, aponta que este desenvolvimento propagado para o combate a pobreza, a partir dos ajudes neoliberais de enfrentamento a crise, tem duas linhas que orientam a política social: a focalização e o alívio da pobreza mais urgente. Contudo, será escamoteada de um discursos de equidade social sob nova roupagem, compatibilizando a focalização com “um certo universalismo básico”, por meio da adoção de critérios como mínimos sociais.

Para garantir a eficiência na distribuição e uso dos recursos, os governos latino-americanos adotaram um conceito de justiça e equidade nas políticas sociais que supõe uma lógica de atenção aos “merecedores” dos benefícios sociais, a partir de estipulação de critérios de seletividade, utilizando os princípios de focalização e universalização. Tais princípios são organizadores da oferta de serviços públicos na área social, onde os temas de inclusão e equidade aparecem com mais frequência e destaque a harmonia com os documentos oficiais dos organismos internacionais.

É nesta lógica que são construídos os critérios de seleção dos programas sociais para acessar a moradia. Assim, o indivíduo tem que comprovar para a Caixa Econômica Federal estar dentro do perfil da faixa 01, que corresponde à renda familiar até R\$ 1.800 reais. Critérios são estabelecidos de acordo com os municípios e orientações são formuladas pelo Ministério das Cidades, com vista a atender os grupos de maior vulnerabilidade social, conceito este propagado na política de assistência social.

Considerando que o *déficit* habitacional agrega a demanda habitacional a partir da contagem dos domicílios improvisados, rústicos, coabitação familiar, comprometimento de mais de 30% do orçamento familiar com aluguel, a seleção a partir dos mais pobres e necessitados enfatiza a lógica de hierarquização de demanda e não representa o universo mais complexo das necessidades habitacionais. Uma parte do *déficit* habitacional não é atendida, por conta desta focalização do público do programa habitacional, a partir de criação de critérios e ilegitimidade da população que necessita de moradia para organizar a demanda habitacional pelo critério de enquadramento de população mais vulnerável.

Santana (2013, p. 95) retrata que as prescrições da agenda social para as cidades, objetivam uma ação mais *focalizada*, onde esta visa à mitigação das condições da pobreza, e *setorizada*, quando pretende tratar da violência urbana e melhoria da moradia para as pessoas de baixa renda – características das políticas sociais de cunho compensatório para enfrentar os problemas, desvinculados das determinações que os produzem como “a produção social da riqueza e sua apropriação privada”.

Analisando a hierarquização da demanda habitacional para os empreendimentos do PMCMV, as famílias são classificadas e enquadradas no PMCMV a partir da capacidade das mesmas agregarem o maior número de variáveis de situação de vulnerabilidade social. Quanto mais variáveis possuem, mais chances terão de enquadramento social e de ficarem melhor posicionadas no processo de hierarquização da demanda. O Ministério das Cidades, por meio da portaria 595/2014<sup>48</sup>, prevê a soma de critérios para priorização no atendimento das

---

48 O grupo prioritário para o sorteio das unidades habitacionais do PMCMV deve conter 3 a 4 critérios de prioridade e o grupo geral deve conter de 1 a 4 critérios. Os critérios nacionais são estes: a) 3 % das vagas para deficientes físicos; b) 3% das vagas para idosos; c) prioridade para famílias

famílias inscritas no PMCMV que participam do sorteio das unidades habitacionais.<sup>49</sup> Ainda que o Ministério das Cidades, que é o órgão formulador da política habitacional, delibere sobre isso, os municípios adaptam a portaria à realidade local, trabalhando com particularidades regionais, como, por exemplo, o critério da territorialidade<sup>50</sup> e de pertencimento a área de risco para não sobrecarregar, no caso primeiro, por exemplo, as demandas escolares da região e gerar impactos socioeconômicos no território<sup>51</sup>; e, no caso segundo, aproveitar o Programa Minha Casa Minha Vida para o atendimento a situações socioambientais das famílias que residentes em área ambientalmente precárias, impróprias ou ilegais para edificação da moradia.

Essa soma de critérios proposta pelo Ministério das Cidades promove uma seletividade e focalização deste programa no que tange ao atendimento das famílias sorteadas, dentre àquelas que estão aptas a serem beneficiadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida e que constituem parte das famílias que necessitam de uma moradia adequada, conforme composição do *déficit* habitacional brasileiro. Dessa forma é atendido um grupo bem seletivo de famílias com características acentuadas de precarização social, revelando a hierarquização dos mais pobres entre os pobres. A necessidade social que fundamenta a moradia como direito social e humano é subordinada à ideia de “marcadores” objetivos, visíveis, qualitativos e quantificáveis de pobreza e de situações sociais reconhecidas como de “risco” à maior exposição à processos cumulativos de “vulnerabilidade social”.

Essa destinação para ocupação de 75% das vagas nos condomínios de 500 unidades habitacionais para famílias que atendem de 5 a 6 critérios de vulnerabilidade social coloca uma série de questões que potencializam os problemas

---

com mulher responsável pela unidade familiar com dependentes. Outros três critérios devem ser definidos pelos municípios, conforme as particularidades regionais. Em Duque de Caxias foi definido os seguintes critérios complementares: d) famílias com moradia nas proximidades dos empreendimentos (territorialidade), e) famílias que atendam as condicionalidades do Programa Minha Casa Minha Vida, f) famílias com membros em acolhimento institucional e/ou encaminhamento institucional da Assistência Social, Saúde, Defesa Civil ou Ministério Público (atendendo aos Itens 4.9, 4.10 e 4.11 do Decreto Municipal Nº 6.332/2013). Este último decreto de 2013 foi alterado pelo Decreto Municipal de N º6519/2015 permanecendo os critérios nacionais, sendo acrescentadas aos critérios já estabelecidos pelo município de Duque de Caxias, as famílias com um ou mais dependentes.

<sup>49</sup> Esta portaria encontra-se em processo de revisão pelo Ministério das Cidades.

<sup>50</sup> O critério da territorialidade é definido pela distância de 2,5 km entre o local de moradia e o empreendimento. Os moradores que residem nos bairros adjacentes ao empreendimento se enquadram neste critério.

da chamada sustentabilidade financeira do empreendimento, devido aos custos inerentes ao pagamento da unidade habitacional e a manutenção do condomínio fechado, que devem ser arcados por essas famílias.

Quando se refere à população reassentada ou remanejada de outros territórios da cidade, as questões se acirram, pois devemos considerar que esta população tem outra relação com o seu antigo local de moradia, visto que desenvolviam lógicas de sobrevivência diferentes da lógica formal que é proposta nos conjuntos habitacionais. (PAZ, 2014; ROLNIK, 2014).

Sobre a lógica da informalidade no espaço urbano, Vera Telles (2007, p. 174) discorre sobre os descompassos entre fronteiras rígidas do que se pretende chamar de cidade legal e cidade real. Considerando o perfil da classe trabalhadora hoje, esse descompasso se expressa nas “fronteiras porosas entre o legal e o ilegal, e o ilícito” através das quais a vida urbana se desenvolve. Os moradores que antes residiam em localidades, a maior parte classificadas como favelas ou outras formas de assentamentos humanos precários em termos das condições ambientais e sociais de uso, onde os serviços urbanos não eram bem distribuídos, para garantir a reprodução de suas famílias faziam ligações clandestinas de água e luz. Dessa maneira, estes moradores não estavam acostumados ao pagamento destas taxas, e muito menos a taxa do condomínio. Portanto, a adequação a esta nova realidade formal de moradia encontra impasses significativos.

Valladares (1978) já questionava os gastos que comprometiam a permanência no conjunto habitacional Cidade de Deus, dos moradores removidos ao longo das décadas de 60 e 70, no Rio de Janeiro, no que se refere a quesitos como: a) o preço da habitação, compromisso difícil a ser cumprido tendo em vista a renda baixa dos moradores; b) as despesas adicionais e obrigatórias, representadas pelo condomínio, luz, telefone, além da prestação do apartamento; c) o custo do transporte, que tem encarecido e em relação a distância ao local de trabalho; d) o tamanho e qualidade das habitações oferecidas, que implicam, futuramente, em ampliações e reformas que não são passíveis de serem assumidas pelos residentes e proibidas pelo próprio programa.

A partir da adoção padronizada da tipologia vertical e condominial das habitações do PMCMV, observa-se uma situação muito parecida com a relatada por

Lícia Valladares, com o Programa Minha Casa Minha Vida atualmente (VALLADARES, 1978, p. 87). Os impasses da política habitacional apontado anos atrás pela autora retornam ao cenário atual no âmbito do PMCMV. De modo que, atualmente, no PMCMV as condições econômicas das famílias também comprometem a sua manutenção nos empreendimentos da faixa 01, conforme problematizou Valladares (1978).

Em pesquisa realizada nos empreendimentos em São Paulo por Rolnik (2015, p. 410) é apresentado que o comprometimento médio representado pelos gastos das famílias com moradia antes e depois da mudança para o PMCMV, embora esse levantamento tenha caído consideravelmente para todas as faixas de renda, este ainda é muito alto para as duas faixas mais baixas, 77,9% (renda até R\$ 550,00) e 33,8% (renda de 551,00 até 950,00) respectivamente.

Visto isso, a pesquisa também mostrou que o peso da prestação não é considerado um peso para os moradores, representando 17% da renda dos entrevistados. Contudo, quando se adiciona os custos da taxa condominial, este valor aumenta para 40% do comprometimento da renda dos moradores entrevistados. Dessa forma, quando adiciona os gastos das despesas declaradas com aluguel/prestação do imóvel, condomínio, luz e gás, representa um comprometimento de renda bem alto para os moradores. (ROLNIK, 2015, p. 411).

Quando se trata de moradores provenientes de reassentamento, na realidade de São Paulo, essa situação se complica, pois muitos deles sofreram remoção forçada e não estavam acostumados a pagar taxas de água, luz ou condomínio. Dentre esse grupo, correspondente a 329 (35,4%) das 930 famílias entrevistadas, 83% não pagava aluguel antes e 96% não pagava condomínio, 37% não tinha despesa com conta de energia elétrica e 33%, com conta de água. (ROLNIK, 2015, p. 411). Mesmo os moradores que não ocuparam os condomínios pelo motivo de reassentamento têm dificuldades quanto ao pagamento da taxa condominial. Essa situação aumenta o nível de inadimplência do condomínio, ficando esses moradores expostos a sofrer sanções em relação à vida condominial, como, por exemplo, não ter seu direito a voto nas assembleias, diminuindo o seu grau de participação na vida comunitária.

O PMCMV não significa para os cidadãos mais pobres uma moradia a custo

acessível para as famílias da faixa de renda até R\$ 1.800,00. Para algumas delas, o comprometimento com tais gastos chega a mais de 70% da sua renda. Por fim, Rolnik (2015) afirma que, mesmo com o pouco tempo de permanência no PMCMV, das 494 famílias que já pensaram em se mudar de sua unidade (53% do total), aproximadamente 13,2% apontou a falta de condições de pagamento da prestação e das contas como motivação, a partir dos empreendimentos estudados em São Paulo, sendo assim, este fator é considerado um número bem alto.

Apesar disso, o Ministério das Cidades tende a focalizar ainda mais a demanda habitacional para os empreendimentos, prevendo a soma de critérios, aumentando o índice de vulnerabilidade social das famílias que ocuparão tais empreendimentos. Visto isso, a “sustentabilidade” esperada pelo Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal para esses empreendimentos se torna um desafio, principalmente ao trabalho social que lida com as demandas provenientes do pós-ocupação das famílias e é cobrado pela implementação de ações que controlem a inadimplência dos mutuários.

Esta focalização do público do PMCMV coloca vários desafios para o trabalho social com os moradores dos condomínios. Um desses é a necessidade de programas de geração de trabalho que possam contribuir para o complemento da renda de famílias desempregadas ou que só têm como fonte de renda os benefícios sociais pagos pela assistência social para o pagamento da taxa condominial e das taxas de energia elétrica e água, consideradas de extrema necessidade, além de outros serviços de consumo necessários à vida humana. A falta desses recursos financeiros faz com que os moradores improvisem com os gatos de água e luz que, mesmo com a lógica de uma vida formal proposta pelo programa, ainda são práticas utilizadas pelos moradores para garantia de sua sobrevivência.

A equipe do trabalho social nos condomínios, por meio dos plantões sociais, também verifica uma taxa de desocupação nas unidades habitacionais, com isso acionam a Caixa Econômica Federal, como mostra a experiência de Duque de Caxias no trabalho de Senra e Rodrigues (2015). Os casos de aluguel e venda nos apartamentos, com menos de dez anos é uma prática que é relatada em notícias de jornais e nos plantões sociais do trabalho social, contudo é uma situação não comprobatória devido a dinâmica informal das relações de compra e venda e

abafadas pelas gestões condominiais.

Outra questão recorrente que é enfrentada pela equipe social é judicialização do atendimento da demanda por escola, nesses empreendimentos. Quando existem escolas e creches no entorno dos condomínios, estas não atendem o número de moradores que chegam ao bairro, tornando bem difícil o acesso à educação para crianças e jovens. Então vemos que a equipe social busca acionar os conselhos tutelares e o Ministério Público para intervir na relação com as prefeituras municipais, tendo em vista que muitos projetos do PMCMV não previam a construção de equipamentos sociais no entorno dos empreendimentos e a rede escolar do município nas regiões mais periféricas já se encontravam saturadas.

O que mais aflige esta população mais empobrecida é realizar a mudança para uma casa própria e encontrar inúmeros problemas construtivos de responsabilidade da construtora. No caso de Duque de Caxias, no estado do Rio de Janeiro, esse quesito atingiu 20% do número de unidades entregues, como retrata Senra e Rodrigues (2015); entretanto, apesar dos relatórios serem encaminhados para o Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal, no Brasil inteiro, por moradores dos condomínios, síndicos, equipes de trabalho social, gestões municipais e grupos de pesquisa que estudam o tema, este problema quanto à qualidade arquitetônica e urbanística dos empreendimentos do PMCMV para a faixa 01 é uma questão que não se resolve apenas com reparos realizados pela construtora, mas envolve a reprodução da dinâmica de produção habitacional, na qual prevalece a lógica do mercado, que objetiva o barateamento do custo final das unidades habitacionais, impactando diretamente a moradia entregue às famílias.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final da escrita da dissertação existem inúmeros pontos e questões que abrem, mais do que fecham, os caminhos da investigação. Por isso mesmo é bom começar nossas considerações finais retomando o ponto inicial de onde partimos, qual seja, a nossa hipótese de trabalho.

A hipótese de trabalho inicial afirmava que, não obstante a crítica teórico-prática e ideo-política da profissão, desenvolvida em sua trajetória histórica, acerca da dimensão de controle social do exercício profissional, as requisições socioinstitucionais atuais do PMCMV sobre o trabalho do assistente social expressam o movimento contraditório de reatualização das funções de controle social das famílias trabalhadoras pobres urbanas, no contexto social da moradia e da reprodução social da força de trabalho.

Tal movimento contraditório é especialmente determinado por três processos:

- 1) O aprofundamento do padrão histórico de produção segregada e em larga escala da moradia social;
- 2) O desenvolvimento de estratégias de normatização, controle e burocratização do trabalho social para a garantia da função de integração social da população às regras e normas do PMCMV;
- 3) A focalização dos critérios de seleção e hierarquização de demanda social por moradia;

Chegamos ao final do percurso da dissertação corroborando a referida hipótese de trabalho. Para tanto, foi necessário percorrer um significativo caminho de investigação e problematização das fontes teóricas e empíricas, sem o qual não poderíamos conhecer: 1) os fundamentos históricos e espaciais do desenvolvimento urbano brasileiro; 2) como e por que as formas e conteúdos da segregação socioespacial produzem e reproduzem o urbano, no Brasil; 3) o papel do Estado, em especial da política urbana de habitação, na dinâmica desigual e segregadora entre as classes sociais, no território das cidades; 4) a transformação do capital imobiliário em capital imobiliário-financeiro e a sua crescente participação no processo de acumulação e de reprodução ampliada do capital e na conformação do Estado brasileiro; 5) o processo histórico das lutas sociais pela construção do movimento da

reforma urbana e as razões que levaram ao deslocamento crescente dos direitos e institucionalidades conquistados por esse campo de lutas, no interior da esfera pública e das políticas urbanas, para a criação e centralidade do PMCMV; 6) o movimento histórico de inserção do Serviço Social na dinâmica capitalista de produção do espaço urbano, notadamente a partir da questão da moradia da classe trabalhadora; 7) o processo de construção de rupturas e continuidades nas bases teóricas, ideopolíticas e éticas da profissão em relação à compreensão da relação entre Serviço Social/Estado/sociedade e, em particular, das funções e papéis profissionais no âmbito da política de habitação e do direito à moradia; 8) que a história do Serviço Social é atravessada pelo chamado “trabalho social” nas políticas sociais, mas não se reduz, nem se confunde com o mesmo e que tal elemento é condição para a reinvenção histórica do próprio trabalho social; 9) os fundamentos históricos que explicam o gradativo, mas crescente encolhimento do campo de ação e proposição dos profissionais assistentes sociais, na política de habitação, ao PMCMV; e, por último, mas não menos importante, 10) a reatualização das funções de controle social, imputadas ao trabalho social e ao Serviço Social, sobre as condições de reprodução socioespacial da classe trabalhadora que permanece, mais do que nunca, segregada, crescentemente pauperizada, explorada em suas condições de trabalho e espoliada das condições da vida urbana.

A partir desse caminho teórico-metodológico, através do qual a investigação se processou, a pesquisa possibilitou concluir que o trabalho social nos condomínios do PMCMV reproduz práticas assistenciais e encaminhamentos de demandas dos moradores de forma administrativa e rotinizada, adaptadas pelo manual de TS do MICidades, e fiscalizadas pela CEF. Não obstante o entendimento de que o trabalho do assistente social é constituído pela dinâmica das contradições da realidade social, e, nesse sentido, os conteúdos de controle social permanecem historicamente como elementos a alimentar tais contradições, compreendemos que não se trata apenas da presença histórica das funções de controle social, mas sim do seu aprofundamento em uma escala proporcional ao “gigantismo”, à velocidade de contratação e ao alto perfil de segregação do PMCMV. Para tanto, torna-se necessário produzir formas padronizadas, estandartizadas de definição, desenvolvimento, acompanhamento e fiscalização das ações do TS que sejam

capazes de atuar na grande escala do programa e, ao mesmo tempo, “amortizar” os conflitos decorrentes dos problemas estruturais do programa. O que significa aumentar proporcionalmente o lugar e as funções de controle sobre o próprio trabalho social pelo órgão fiscalizador que é a CEF, esvaziando-se gradativamente o lugar de autonomia relativa das equipes técnicas locais e dos próprios municípios diante das formas de intervenção nas necessidades habitacionais.

Apesar do caráter repressivo e cerceador de atividades políticas, durante a ditadura militar, o trabalho social teve grande importância para organização popular dos moradores de favelas, comunidades, bairros populares e periferias não somente para subsidiar informações, contribuindo para ações reivindicatórias pelo direito à cidade, mas também para adaptação à nova moradia, nos processos de remanejamento de famílias para condomínios habitacionais. Além disso, deu suporte e apoio na formação de associações de moradias e grupos de interesse. (AMMANN, 2013; PAZ & TABOADA, 2010).

O descompasso entre a entrega dos empreendimentos do PMCMV e a implantação da infraestrutura adequada e oferta dos serviços urbanos aos moradores contemplados, evidencia a reprodução do padrão periférico e segregado deste programa habitacional, conforme panorama já registrado por programas anteriores como BNH. (PAZ, 2014; ROLNIK, 2015; SILVA, 1992). Dessa maneira, problemas estruturais de inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV são apresentados pelos moradores no período do pós-ocupação, como ausência de equipamentos sociais e serviços urbanos, mediados pela gestão municipal, quando deveriam integrar as ações da política pública desde o momento do planejamento das ações, como, por exemplo, os problemas construtivos que poderiam ser detectados com maior rigor com a fiscalização do Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal e a construção de equipamentos sociais e disponibilidade de infraestrutura ofertada pelas prefeituras municipais.

A segregação socioespacial junto ao processo de periferização traz consequências à vida dos moradores dos condomínios, considerando a organização da vida social, como, por exemplo, os longos trajetos entre casa e trabalho, o nível de evasão escolar alto nessas regiões, o aumento da taxa de desemprego, fazendo

com que os moradores improvisem barraquinhas de alimentos no entorno dos empreendimentos e ofereçam serviços informais para seus vizinhos, como por exemplo, serviços de manicure, cabelereiro, cozinha, manutenção predial e elétrica, costura, etc. Sendo assim, Valladares (1978) e Rolnik (2011) já apontavam que a habitação não significa apenas seu aspecto físico, mas compreende a oferta de demais serviços urbanos, bem como o ato de viver na cidade que adquire sentido ao morar. Estas contradições na política habitacional brasileira influenciam o exercício da vida urbana dos moradores.

As requisições socioinstitucionais ao trabalho do assistente social neste campo colocam novos desafios, como, por exemplo, a construção de redes sociais no território para atendimento das famílias, como se a articulação dessas redes representasse ações intersetoriais e pudesse reverter o processo de segregação socioespacial das moradias. Deve ser ressaltada a contradição da questão habitacional na sociedade capitalista, tendo em vista, que a moradia adquire, além do valor de uso, o valor de troca que a coloca na esfera de circulação de mercadorias.

Os relatórios do TCU (2013) e IPEA (2014), bem como as pesquisas realizadas por universidades (UFRJ, USP e PUC/SP), demonstram a satisfação dos beneficiários com o PMCMV. A maioria dos moradores destaca os vícios de obra como principal problema encontrado depois da ocupação nas unidades habitacionais. Esta questão está relacionada à necessidade da construtora baratear os custos da produção, como apresentamos. Esta lógica do mercado se confunde com os objetivos do PMCMV, considerando que um dos seus objetivos iniciais era a melhoria da qualidade de vida para as famílias de baixa renda. Rolnik (2015) já destaca que este programa não se constitui como uma política pública, mas uma política de mercado. Contudo, esta lógica demarca os traços da urbanização brasileira que privilegia os benefícios do mercado e isto acontece devido à falta de regulação para conter ações especulativas do mercado imobiliário e a frágil qualidade arquitetônica e urbanística dos projetos de habitação de interesse social, como salienta Whitaker (2012) e Fix & Arantes (2009) por parte dos órgãos públicos.

A imagem, portanto, do “sucesso urbano”, apresentada pelos programas de habitação é contraditória, pois a corrida pela aprovação dos projetos e construção de

novos, solicita a estrutura da gestão urbana uma agilidade administrativa que não respeitam as normas e códigos urbanísticos, muitas vezes as legislações são flexibilizadas para a implantação desses empreendimentos. Dessa forma, o PMCMV nas regiões estudadas, apresentou um “novo ritmo de produção de moradia”, reafirmando as tendências de periferização já existentes no território, sem romper com os traços da urbanização precária brasileira. Por vezes, esses empreendimentos acirraram o processo de segregação socioespacial, considerando o incremento populacional nos bairros onde foram instalados os empreendimentos do PMCMV. Além disso, a falta de participação da população no acompanhamento do projeto físico faz com que esses problemas construtivos só sejam detectados após a ocupação dos empreendimentos.

Embora as prefeituras disponibilizem os terrenos para a construção de unidades habitacionais, barateando o custo final das moradias, a terra disponibilizada é mais barata exatamente porque carece dos atributos urbanos necessários à moradia digna, além do fato de que, mesmo não arcando com os custos da terra, a qualidade arquitetônica urbanística dos projetos habitacionais não atende nem as normas e prescrições urbanísticas estabelecidas pela CEF, muito menos produzem qualquer inovação na paisagem urbana. Desta maneira, Maricato (2002) afirma que a habitação para ser centro da política urbana significa democratizar o acesso a terra urbanizada dotada de serviços urbanos, a partir do enfrentamento da dimensão fundiária da terra para romper com o ciclo da produção e reprodução da segregação socioespacial.

No que se refere ao trabalho social, uma das contradições é que quem possui a atribuição de acompanhar e avaliar o trabalho social é a Caixa Econômica Federal que é um banco que imprime uma forma de trabalho onde prevalece a concepção de integração social para a mudança da cultura da população. Dessa maneira, a CEF exige produtos e resultados desconexos com a realidade e dinâmica social das equipes de trabalho social, conformando uma falta de comunicação com a prefeitura e gerência da Caixa. Sendo assim, este banco dota o trabalho social de formas e conteúdos homogêneos, destacando o papel socioeducativo controlador do trabalho social, a partir da perspectiva de adaptação e integração social da classe trabalhadora, aprofundando as requisições de controle social por meio da moradia.

Um dos problemas identificados ao trabalho social nos condomínios, no que se refere à manutenção dos moradores, são os gastos com contas de luz, água e condomínio que tornam as taxas de inadimplência altas, diminuindo a taxa de ocupação nos empreendimentos. O que Veríssimo (2015) verifica é que a preservação do patrimônio e manutenção dos condomínios não devem se constituir enquanto objetivos do trabalho técnico social, mas consequência das condições que interferem no maior ou menor sentimento de pertencimento dos moradores àquela localidade e construção, como condição para uma possível conscientização da moradia como direito e patrimônio a ser preservado.

O marco regulatório do trabalho social no PMCMV data de 2011, quando o mesmo passou a ser exigido no acompanhamento das obras físicas dos empreendimentos do programa, enquanto responsabilidade do poder público municipal. Em 2014, no EAD do TS percebemos um conteúdo mais operativo no sentido de adequar o trabalho social a nova normatização da portaria 21/2014, estimulando um nivelamento do trabalho social por meio de cursos de ensino à distância e manuais de orientação do trabalho social, apresentando um modelo interventivo homogeneizado para todo o país, desconsiderando as particularidades regionais e locais. Desta forma, o Ministério das Cidades, com o excesso de normatização e mudanças na legislação sobre o trabalho social, vêm apresentando estratégias de padronização e codificação da prática profissional que permitam à CEF “medir” o trabalho social para, então, aprová-lo ou não, pagá-lo ou não.

Neste sentido, as exigências da CEF na entrega de relatórios criam mecanismos que contribuem para a burocratização das práticas do trabalho social do PMCMV, bem como há uma falta de entendimento dos órgãos formuladores e fiscalizadores do programa com as rotinas na execução do TTS por parte dos órgãos públicos e empresas terceirizadas que desenvolvem as ações, destacando este controle rígido dos produtos a serem entregues à CEF e as prefeituras. O descompasso entre a temporalidade do projeto físico e o projeto social faz com que as etapas do trabalho social se tornam descontínuas e com constantes interrupções.

Dessa forma, é importante salientar que cabe ao assistente social qualificar o trabalho, enquanto sujeitos sociais, reivindicando uma ação política para o trabalho social, pois a grande maioria mantém-se condicionado pelas diretrizes e prescrições

ditadas pelo Ministério das Cidades, adotando uma prática meramente técnica, despolitizada e desarticulada às necessidades da população, com excessos de burocracia e institucionalização, a partir de uma ofensiva conservadora.

Novos conceitos de participação social são apresentados nos manuais do trabalho social pela CEF e Ministério das Cidades, de modo pontual e fragmentado, visando à atuação do trabalho social com os moradores do PMCMV a fim de que seja promovida a organização dos grupos mais vulneráveis para inserção nas políticas sociais setoriais. Ou seja, novamente a ideia de participação está subsumida a de integração subordinada dos moradores nas políticas sociais e nos bens produzidos socialmente. Tal integração subordinada é ainda mais notória quando reportamos aos conteúdos analisados pelos capítulos 1 e 2 sobre a ausência de infraestrutura social e urbana dos condomínios do PMCMV. Estabelecer quais redes de proteção no território, se a forma-conteúdo do território se expressa pela segregação e precariedade da vida urbana? Como construir respostas no espaço temporal de 12 meses, tempo de duração do trabalho social na fase de pós-ocupação das moradias, para famílias que trazem as marcas de inúmeras fragilidades e ausências do exercício dos direitos mais básicos de cidadania, marcas essas que, paradoxalmente, tornaram essas famílias no público hierarquicamente prioritário da demanda habitacional?

Além disso, a focalização dos critérios de seleção e hierarquização da demanda social por moradia promove uma seletividade das necessidades habitacionais, estabelecendo graus de pobreza. Esta orientação pela focalização e setorização dos programas sociais ocorre conforme indicação neoliberal dos organismos multilaterais. Dessa forma, a agenda social para as cidades apresenta uma ação focalizada no setor habitacional, objetivando uma seleção do público mais vulnerável. Contudo, os gastos com esta habitação formal, como o transporte, despesas obrigatórias, as mensalidades das habitações, se tornam incompatíveis com a renda dos moradores e o padrão de vida dos moradores provenientes de favelas ou assentamentos populares. Desta maneira, quando adiciona os gastos das despesas declaradas com aluguel e prestação do imóvel, condomínio, luz e gás, tais elementos representam um comprometimento alto de renda em relação ao nível de vida dos moradores e quando se trata de moradores provenientes de

reassentamento, a realidade se complica, apresentando desafios às equipes de trabalho social.

É fundamental que os municípios brasileiros possam desempenhar papel de maior protagonismo da política habitacional, com trabalhos interessantes no que se refere à valorização de recursos humanos, ao aumento de infraestrutura física nos equipamentos públicos, ao fortalecimento de equipes interdisciplinares, à elaboração de legislações municipais, abarcando as particularidades regionais, ao investimento em tecnologias para aumentar a transparência da seleção para o público-alvo, entre outras respostas institucionais que estão no campo da disputa de recursos financeiros. Para tanto, entre tantas mudanças necessárias, destacamos ser essencial que o Ministério das Cidades financie programas de desenvolvimento institucional para os municípios possam proporcionar melhor articulação entre as esferas governamentais e órgãos responsáveis pelo PMCMV.

Reforçamos que a participação dos assistentes sociais em outras etapas do trabalho social, como o planejamento e elaboração do trabalho social e também sua participação na gestão urbana pode desenvolver sua capacidade técnico-operativa, exercitando seu papel interventivo, propositivo e criativo nos processos de trabalho concretos. Essa participação em outras esferas pode enriquecer de determinações sociais sua função, ganhar amplitude no que tange ao alcance de resultados do trabalho social na habitação. Devemos ressaltar que é no cotidiano do espaço institucional que novas possibilidades poderão ser construídas a partir da prática profissional. Como salienta Silva e Silva (2002, p. 35) “não podemos cometer o equívoco de se propor a abandonar o espaço institucional, por percebê-lo como instrumento mecânico de dominação”, como foi proposto por alguns setores no período de redemocratização brasileira. No que se refere ao Serviço Social, Faleiros (2013) chama atenção para o trabalho social na perspectiva da “correlação de forças”.

Sendo assim, fortalecer os instrumentos de trabalho de contato direto com a população usuária se faz necessário para potencializar o nível de organização dos moradores e assim criar formas de avaliação deste programa habitacional. O trabalho educativo com as famílias é importante, tendo em vista que esse contato direto com as famílias que o trabalho social conquistou, durante o nosso histórico de

atuação na política habitacional, não deve se restringir apenas ao que propõe a Caixa Econômica Federal. Eles podem ser resignificados para ganhar outros objetivos e sentidos para a equipe técnica que executa os PTTS e, a partir daí, garantir outros resultados ao trabalho social que podem ultrapassar o “ritual de transformar o beneficiário do PMCMV em proprietário de uma casa própria”. Sabemos que os municípios estão lidando com outras demandas recorrentes do pós-ocupação, contudo encontram-se limites de infraestrutura, recursos financeiros, impasses da própria estrutura do PMCMV e da política urbana. Por isso, nota-se que a disputa encontra-se também no campo político. Neste sentido, a necessidade de construção de espaços coletivos para que os gestores e técnicos sociais possam trocar experiências é fundamental para o fortalecimento da categoria profissional e o enriquecimento dos trabalhos desenvolvidos.

Por último, destacamos que, a permanecer a prática da terceirização do trabalho social como elemento estruturante desse componente obrigatório da política de habitação, as inflexões sobre o trabalho do assistente social serão inúmeras, particularmente sobre a precarização das condições e relações de trabalho. Da mesma forma, aumentarão as condições materiais e subjetivas de alienação do sujeito trabalhador, posto que a prática da terceirização estabelece a fragmentação entre os que planejam e os que executam, entre os que fazem e os que fiscalizam o trabalho, fracionando o trabalhador coletivo em diferentes “átomos” de trabalho, aparentemente desconexos e, por isso mesmo, menos conscientes de sua condição de criadores do trabalho social. Para reverter tal processo, é necessário que os trabalhadores assistentes sociais se organizem a partir das condições específicas do trabalho social na habitação, junto, portanto, com outros trabalhadores sociais, e também a partir das questões específicas do Serviço Social como profissão.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMIDES, M.B.C.; MAZZEO, S.C.; FINGERMANN, T.M.F.N. *Repensando o trabalho social: a relação entre Estado, instituição e população*. São Paulo: Cortez, 1981. 94p.
- ABREU, M. M. *Serviço Social e a organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional*. São Paulo, Cortez, 2002. 240p.
- ALVES, G. *Dimensões da precarização: ensaios de sociologia do trabalho*. Bauru: Canal 6 Editora/Projeto Editorial Praxis, 2013. 240 p.
- ANTUNES, R. (Org.). *Riqueza e miséria do trabalho. Antunes e Druck. A epidemia da terceirização*. São Paulo: Boitempo, 2013. v. II. 528 p.
- ALMEIDA, N. L.T. & ALENCAR, M. M. T. *Serviço Social, trabalho e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2011. 73-97p.
- \_\_\_\_\_. *Considerações iniciais para o exame do processo de trabalho do Serviço Social*. Serviço e Sociedade. São Paulo, Cortez, ano XVII, n. 52, p. 24-47, dez. 1996.
- AMMANN, S. B. *Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil*. 12ª edição. São Paulo. Editora Cortez, 2013. 264 p.
- \_\_\_\_\_. *Movimento Popular de Bairro: de frente para o Estado, em busca do Parlamento*. 2ª edição. São Paulo. Cortez, 2008. 173 p.
- \_\_\_\_\_. *Associações de moradores no Centro-Oeste*. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, Cortez, Ano VII, n. 22, p. 5-23, dez.1996.
- \_\_\_\_\_. *Os Incansáveis: Movimento Popular de Brasília*. Cadernos Práxis 4. Editora Cortez, 1987. 60p.
- \_\_\_\_\_. *Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil*. 1ª ed. - São Paulo: Cortez, 1980. 176 p.
- AMMANN, S. B. Considerações críticas sobre o conceito de participação. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano II, n. 5, p. 147-157, mar. 1981.
- \_\_\_\_\_. *Participação Social*. Revista e Ampliada. Cortez & Moraes. 2ª edição. São Paulo, 1978. 133 p.
- AMORE, C. S; SHIMBO, L. Z; RUFINI, C. M. B. *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros - 1. ed*. Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. 428 p.

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A Cidade do Pensamento Único. Desmanchando Consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. 192 p.

ARAÚJO, M. J. S. *et al.* Profissional-População: uma luta conjunta. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano III, n. 8, p. 23-45, mar, 1982.

ARCOVERDE, A. C. B. Desenvolvimento de Comunidade e Movimentos Sociais. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, Ano XV, n.44, p. 141-151. abr, 1994.

ARREGUI, C. C. & WANDERLEY, M. B. Vulnerabilidade social é atributo de pobreza? *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 97, p. 143-165. jan/mar, 2009.

AZEVEDO, S. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. Coleção Habitare. *Coleção Habitare - Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras - Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*, 2007. 556p.

BALDEZ, M. L. *A luta pela terra urbana*. Encontro Nacional do Solo Urbano, Organizado pela BANSUR, São Paulo, 1988. p. 152-170.

BARBOSA, R. N. B., CARDOSO, F. G. e ALMEIDA, N. L. A categoria 'processo de trabalho' e o trabalho do Assistente Social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano XIX, n. 58, p. 109-130, nov. 1998.

BASTOS, M. D. F & GOMES, M. F. C. M. Sobre o caráter político das associações de moradores em favelas. *Revista Serviço Social e Sociedade*. Ano XV. nº 46, São Paulo, Dez. 1994.

BASTOS, M. D. F. (org.). *Praia da Rosa e Sapucaia: o desafio das favelas ao trabalho de extensão universitária*. Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social/UFRJ (Brochura), 1988, 20p.

BENJAMIN, W. Teses sobre o conceito da história. Editora UFMG, Belo Horizonte, 1940. 95 p.

BLANCO, A. G.; CIBILS, V. F.; MUÑOZ, A. F. *Procura-se casa para alugar. Opções de política para a América Latina e Caribe*. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2014. 181p.

BONDUKI, N. *Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula*. Arq. Urb – Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: <<http://www.usjt.br>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. *Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida*. Teoria e Debate, v. 82, 2009. 7p.

BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. Estação Liberdade, São Paulo; 4ª edição, 2004. 144p.

BRASIL, Minha Casa Minha Vida completa cinco anos. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2014/06/minha-casa-minha-vida-completa-cinco-anos-com-entrega-de-1-7-mi-unidades>> Acesso em 16 jul. 2015. 2p.

BRASIL, Caixa Econômica Federal. COTS – *Caderno de Orientação Técnica Social – Programas Setor Público*, 2014. Disponível em <<http://www.caixa.gov.br/>> Acesso em 10 nov 2014. 31p.

\_\_\_\_\_. Caixa Econômica Federal. *Demanda habitacional no Brasil* - Brasília: CAIXA, 2011. Disponível em <<http://www.caixa.gov.br>> Acesso em 20 jan 2015. 130p.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade*. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/senado/programas/estatutodacidade/oquee.htm>> Acesso em: 10 mai 2014. 69p.

\_\_\_\_\_. Lei 11.977 de 7 de julho de 2009. *Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)> Acesso 25 jun. 2014. 15p.

\_\_\_\_\_. Lei 12.424 de 16.06.2011. *Dispõe a implantação de empreendimentos no âmbito do PNHU*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)> Acesso em 15 jan 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 11.124, DE 16 DE JUNHO DE 2005. *Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm)> Acesso em 10 jan 2015. 7p.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES. “*Minha Casa Minha Vida entregou 2,4 milhões de moradias*”. Publicação 10.09.2015. Disponível <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/09/minha-casa-minha-vida-entregou-2-4-milhoes-de-moradias>> Acesso em 14 abr 2016.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES. “*Minha Casa Minha Vida transformou a vida de 9 milhões de brasileiros*”. Publicação 10.09.2015. Disponível <<http://maiscasamaisvida.com.br/noticia/258-O-Minha-Casa-Minha-Vida-transformou-a-vida-de-9-milhoes-de-brasileiros>> Acesso em 14 abr 2016. 1p.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação e Ipea (Editores). *Pesquisa de Satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida*. Brasília, 2014. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24184](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24184)> Acesso em 19 jan 2015. 124p.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Cadernos do Ministério das Cidades: Habitação. Política Nacional de Habitação. Caderno 4.* Brasília, DF: Governo Federal, Série de Cadernos MCidades, 2004. 104p.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Curso a Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social.* Brasília: Ministério das Cidades Segunda edição: Brasília 2014. Disponível em <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)> Acesso em 15 mar 2015. 340 p.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Curso a Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social.* Brasília: Ministério das Cidades Primeira impressão: setembro de 2010. Disponível em <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)> Acesso em 5 nov 2014. 127 p.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria do Ministério das Cidades nº 168 de 12 de abril de 2013. *Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no FAR e dispõe de regras e condições para implantação dos empreendimentos.* Disponível em <[http://www.caixa.gov.br/downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Legislacao\\_FAR.pdf](http://www.caixa.gov.br/downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Legislacao_FAR.pdf)> Acesso em 5 nov 2014. 25p.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Trabalho Social e Intervenções Habitacionais: reflexões e aprendizados sobre o Seminário Internacional.* Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Aliança Banco Mundial. Disponível em <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)> Acesso em 10 nov 2014. 44p.

\_\_\_\_\_. *Portaria 610 de 26 de Dezembro de 2011, Ministério das Cidades, 2011.* Disponível em <[http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programas\\_habitacao/pmcmv/documentos\\_download.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/pmcmv/documentos_download.asp)> Acesso em 15 jun. 2014. 9p.

\_\_\_\_\_. *Instrução Normativa nº 8 de 26 de março de 2009, Ministério das Cidades, 2009.* Regulamenta o trabalho social executado em intervenções de provisão habitacional de assentamentos precários das Ações e Programas geridos pelo Ministério das Cidades. Disponível em <[http://www.abic.com.br/publique/media/CONS\\_leg\\_instnormativa08-03.pdf](http://www.abic.com.br/publique/media/CONS_leg_instnormativa08-03.pdf)> Acesso em 30 jun. 2015. 2 p.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DO SUAS: Uma contribuição Necessária.* -- Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. 176p.

\_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Habitação.* Brasília: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/plano-nacional-de-habitacao>>. Acesso em: 04 fev. 2013. 212p.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história.* 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2009. 213 p.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida. *Teoria e Debate*, São Paulo, v. 82, p. 8-14, 2009. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Arq. Urb – Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: <<http://www.usjt.br>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

CARDOSO, A; LAGO, L. *Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: impactos urbanos e sociais*. Relatório final. Observatório das Metrôpoles e LabCidade, Letra Capital, 2015. 320p.

CARDOSO, A; et al. *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros - 1. ed. Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo*. Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. 323-352 p.

CARDOSO, A. & ARAGÃO. T. “Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil”. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro, Letra Capital e Observatório das Metrôpoles, 2013. 17-67 p.

CARDOSO, A. (Org.) *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro. Letra Capital, 2013. 7-17p.

\_\_\_\_\_. *Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano*. Trabalho apresentado no XIV ENANPUR, Rio de Janeiro, 2011. 21p.

CARDOSO, I. & PINTO, M. B. *A produção capitalista do espaço urbano e o trabalho do assistente social na habitação*. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas (JOINPP), Maranhão, 2015. 13p.

CARDOSO, I. & FRANCISCO, E. M. *Considerações ao debate da teoria do processo de trabalho*. (Syn)thesis, Rio de Janeiro: UERJ, V. II. N. 2, 1998, p.11-22.

CARDOSO, I. *Processo de trabalho do Serviço Social*. In: ABESS/CEDEPSS “Proposta básica para o projeto de formação profissional. Novos subsídios para o debate”. Cadernos ABESS nº 7, 1997, p. 27-46.

CARLOS, A. F. A. *Crise Urbana*. São Paulo, Editora Contexto, 2015. 123p.

CARLOS, A. F. A. *O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade*. São Paulo: FFLCH, 2009. 192 p.

CASTRO, M. M. *História do Serviço Social na América Latina*. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2000. 90 p.

*Como não fazer política urbana: após anos do Minha Casa Minha Vida, “déficit habitacional aumentou em quase 1,5 milhão de moradias”*. Carta Capital. Publicação em 30.01.2014. 4p. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/politica/como-nao-fazer-politica-urbana-3066.html>> Acesso em: 30 mai. 2014.

COSTA, T. H. B. S & LIMA, R. E. Questão Urbana e Serviço Social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano XXV, nº 79, p. 62-173, mar. 2004.

DAL ROSSO, S. *Mais trabalho! A intensificação do labor na sociedade contemporânea*. São Paulo: Boitempo, 2008. 208p.

DANTAS, A. et al. *Projeto Multissetorial Integrado (PMI): uma análise do desempenho da linha de financiamento*. Caderno Desenvolvimento Urbano. BNDE Setorial 26, p. 319-366.

*Déficit Habitacional no Brasil Publicação 2007*. Fundação João Pinheiro, Disponível em: <[www.fjp.gov.br](http://www.fjp.gov.br)>. Acesso em: 10 abril 2013. 129p.

Dossiê do Comitê da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro. *Megaeventos e Violação dos Direitos Humanos*, 2012. 92p. , Disponível em: <http://www.apublica.org/wp-content/uploads/2012/09/dossic3aa-megaeventos-e-violac3a7c3b5es-dos-direitos-humanos-no-rio-de-janeiro.pdf>>. Acesso em: 15 mai 2015. 129p.

DUQUE DE CAXIAS, *Seminário Técnico Duque de Caxias, Fala da Maria Célia Moreira Bagatini Gerência Executiva da CEF (GEHPA)*. 11 de novembro de 2015. 9p. Disponível em <<http://www.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/seminariotecnicomoradiaedesenvolvimentourbano/#programacao>> Acesso em 10 jan 2016.

DUQUE DE CAXIAS, Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Duque de Caxias (PLHIS), Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, 2013. 77p.

DURHAM, Eunice. *A sociedade vista da periferia*. In: A dinâmica da cultura: ensaios de antropologia. São Paulo: Cosac Naify, 2004. 407 p.

DRUCK, G. *Trabalho, Precarização e Resistências; novos e velhos desafios*. Cadernos CRH, Salvador, v. 24. N. 01. 2011. 37-57 p. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v24nspe1/a04v24nspe1.pdf>> Acesso 20 mai 2015.

EQUIPE DE ASSISTENTES SOCIAIS AMAZONAS. Associação Profissional dos Assistentes Sociais do Amazonas – APASAM. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano III, n. 6, p. 99-107, set. 1981.

ENGELS, F. *Para a Questão da Habitação. Obras Escolhidas em três tomos*,

*Editorial "Avante!"*. Publicado segundo o texto da edição de 1887. Escrito por Engels de Maio de 1872 a Janeiro de 1873. 58p.

ESTEVIÃO, A. M. R. *O que é Serviço Social*. São Paulo: Brasiliense, 1992. 69p.

FALEIROS, V. de P. *Metodologia e ideologia do trabalho social*. São Paulo: Cortez, 1981. 142p.

FERREIRA, A. *A cidade no século XXI: segregação e banalização do espaço*. Rio de Janeiro: Consequência, 2011. 296p.

FIX, M. *Financeirização e Transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 2011. 288p.

FIX, M.; ARANTES, P. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. *Correio da Cidadania*, 2009. 25p. Disponível em <[http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=66&Itemid=171](http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=66&Itemid=171)>. Acesso em: 12 abril 2013.

FLORESTAN, F. *A Revolução burguesa*. São Paulo, Zahar Editores, 1975. 414 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil Publicação 2007*. Fundação João Pinheiro, Disponível em: <[www.fjp.gov.br](http://www.fjp.gov.br)>. Acesso em: 10 abr 2013. 129 p.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas da pesquisa social*. São Paulo, 1987. 220p.

GODINHO, M. T. Política Habitacional. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano I, nº 2, p. 147-155, mar. 1980.

GOMES, M.F.C.M. *O Serviço Social na área da habitação: da tutela à mediação*. Publicação 2004. Disponível em <<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-017-084.pdf>> Acesso em 10 jan 2015. 19p.

GOMES, M.F.C.M.; PELEGRINO, A. I. de C. *Política de habitação popular e trabalho social*. Coordenação FACL, ESS/UFRJ. Editora Lamparina, 2012. 240p.

GOMES, M.F.C.M. Política Urbana e Serviço Social. In: *Revista Praia Vermelha – Estudos de Política e Teoria Social*, Volume 16, número 1, 2007. p. 176-227.

GOMES, M.F.C.M, et. al. *Desigualdade e Exclusão nas Metrôpoles Brasileiras*. Editora Arco-Íris. Rio de Janeiro, 2006. 143p.

GONÇALVES, H. et al. Algumas notas em torno de Reflexões sobre o desenvolvimento de comunidade (DC). *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano III, n. 6, p. 55-67, set. 1981.

GUILHERME, R. C. Desenvolvimento de Comunidade e o Serviço Social: entre o conformismo e a crítica. *Revista Emancipação*, Ponta Grossa, 12(1). p. 131-141, 2012. Disponível em <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>> Acesso 17 dez 2012.

HARVEY, D. *Cidades Rebeldes*. Do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo, Martins Fontes, 2014. 294 p.

\_\_\_\_\_. *O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo*. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo, SP: Boitempo, 2011. 224 p.

\_\_\_\_\_. *O neoliberalismo. História e implicações*. São Paulo, Edição Loyola, 2008. 250p.

\_\_\_\_\_. *A produção capitalista do espaço*. Coleção Geografia e Adjacências. São Paulo: Annablume, 2005. 252 p.

\_\_\_\_\_. *O novo imperialismo*. São Paulo, Edição Loyola, 2004. 207p.

\_\_\_\_\_. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980. 291 p.

IAMAMOTO, M. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: CFESS/ABEPSS. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais- Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009. p. 341-376.

\_\_\_\_\_. *O Serviço Social em Tempo de Capital e Fetiche*. São Paulo, Cortez, 2008. 495p.

\_\_\_\_\_. *O Serviço Social na Contemporaneidade trabalho e formação profissional*. 11ª Edição, São Paulo, Cortez, 2007. 326p.

\_\_\_\_\_. *Renovação e Conservadorismo no Serviço Social*. Ensaios Críticos, 8ª edição: São Paulo, Cortez, 2007. 216p.

IAMAMOTO, M; CARVALHO, Raul. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 11 ed. São Paulo: Cortez; Lima: CELATS, 1982. p. 29-126

IBGE, *Publicação Censo 2010*. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home>> Acesso em 14 nov. 2013.

KOWARICK, L. *Capitalismo e Marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985. 187p.

\_\_\_\_\_. *A Espoliação Urbana*. São Paulo. Editora Paz e Terra, 1979. 204 p.

LE BRETON, D. *Sociologie du risque*, Paris: PUF, 2012. 128p.

LEFEBVRE, H. *Espaço e Política*. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2008. 192p.

\_\_\_\_\_. *O Direito à Cidade*. 5. edição. 4. reimpressão. São Paulo: Moraes, 2001. 72 p.

\_\_\_\_\_. *A reprodução das relações de produção*. Porto, Publicações Escorpião, 1973. 59p.

LEHFELD, N. A. S. A política habitacional brasileira – alternativas de reacondicionamento. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano IV, n. 11, p.5-29, abr. 1983.

LIMA, M.V. Política Habitacional: *A questão da moradia urbana em Duque de Caxias*. Trabalho de Conclusão de Curso, Faculdade de Educação da Baixada Fluminense, UERJ, 2007. 39p. Disponível em <<http://www.bvambientebf.uerj.br/monografias/monografia%20pdf.pdf>> Acesso em 10 mai 2014.

LOJKINE, J. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981. 360 p.

LUKÁCS, G. 1885-1971. *Para uma ontologia do ser social I* / Gyorgy Lukács; tradução Carlos Nelson Coutinho, Mario Duayer e Nélío Scheneider – São Paulo: Boitempo, 2012. 2v. p. 281-339.

MACHADO, A. M. B. Serviço Social e educação popular: diálogos possíveis a partir de uma perspectiva crítica. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 109, p. 151-178, jan/mar. 1982.

MAGALHÃES, D. *O Trabalho Social no Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Duque de Caxias/RJ: uma análise a partir do Serviço Social*. Trabalho de Conclusão de Curso, Faculdade de Serviço Social, UERJ. Rio de Janeiro, 2016. 130p.

MAGALHÃES, M. C. S. Educação Popular e Serviço Social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano III, n. 6, p. 43-53, set. 1981.

MAURIEL, A. P. O. Desenvolvimento, pobreza e políticas sociais. In: *Em Pauta*, UERJ, Rio de Janeiro, N. 31, vol. 11, 1º semestre 2013. 97-117p.

MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis. Editora Vozes, 2010. 224p.

\_\_\_\_\_. *BRASIL, CIDADES. Alternativas para crise urbana. Planejamento para a crise urbana no Brasil*. 2. ed. Editora Vozes. Petrópolis, 2002. 15-45p.

MARX, K, 1818-1883. O método da economia política. *Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos* / Karl Marx; seleção de textos de José Arthur

Giannotti ; traduções de José Carlos Bruni... (et al.) - 4. ed – São Paulo: Nova Cultural, 1987). Os pensadores. p. 16-23.

Giannotti ; ENGELS, F. Teses sobre Feuerbach. In: *A ideologia Alemã*. São Paulo: Moraes, 1984, p. 107-111.

\_\_\_\_\_. A metafísica da economia política. In: MARX, Karl. *A miséria da filosofia*. São Paulo: Global, 1985, p. 101-119.

HONORATO, C. O assistente social e as favelas (1945/1964). *Favelas cariocas: ontem e hoje*: Org. Marco Antonio da Silva Mello [et al.]. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. 141-169 p.

MENDES, L. Cidade Pós-Moderna, gentrificação e a produção social do espaço fragmentado. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 13, n. 26, p. 473-495, jul/dez 2011. *metropolis*, ano 2, nº 5, Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles, junho 2011. Disponível em <[http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/emetropolis\\_n05.pdf](http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/emetropolis_n05.pdf)>. Acesso em: 10 janeiro 2013.

MINAYO, M. C. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 20ª. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002. p. 31.

MINEIROS, E. B. Política Social do governo aplicada aos centros sociais urbanos, na grande João Pessoa. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano III, n. 7, p.71-87, dez. 1981.

MOTA, A. E. *A cultura da crise e Seguridade Social: um estudo da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. Editora Cortez, São Paulo, 1995. 120p.

NETO, V. C. L.; FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. *Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: onde fica a política habitacional?* Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19472](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19472)> Acesso em 20 jan 2015.

\_\_\_\_\_. *Nota técnica. Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)*. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/131125\\_notatecnicadirur05.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadirur05.pdf)> 58p.

NETTO, J. P. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006. 86p.

NETTO, J. P. *Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2008. 334p.

OLIVEIRA, N. C. *Desafios ao trabalho social na habitação e o debate acerca da*

*sustentabilidade dos empreendimentos grama Minha Casa Minha Vida (PMCMV)*. Publicado nos Anais VII Jornada Internacional Políticas Públicas, São Luís do Maranhão, 25 a 28 de agosto de 2015. 12p.

OLIVEIRA, N. C. *Considerações acerca dos impactos da reestruturação produtiva no trabalho do assistente social na política de habitação*. Publicado nos Anais I Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: desafios contemporâneos, II Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Sociais. I Congresso de Direito à Cidade e Justiça Ambiental, Londrina, Paraná, 09 a 12 de junho de 2015. 12p.

OLIVEIRA, L. C. *et al.* Diálogos entre Serviço Social e Educação Popular: reflexão baseada em uma experiência científico-popular. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 114, p. 381-397, abr/jun. 2013.

OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista – O Ornitorinco*. São Paulo: Editora Boitempo, 2003. 79p.

OSORIO, J. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. Em: *Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência*. Carla Ferreira et. al. (orgs.). São Paulo: Boitempo, 2012. p. 103-133.

\_\_\_\_\_. *O Estado no centro da mundialização*. São Paulo: Expressão Popular, 2014. Capítulos VI e VII. 344 p.

PAZ, R. D. O. *Avaliação do Trabalho Social e dos Impactos na Vida das Famílias no Programa Minha Casa Minha Vida, no Município de Osasco/SP*. Relatório final. CEDEPE, NEMOS, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. 180p. Disponível em <[http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/ST/ST\\_HDC\\_002\\_5\\_PAZ.pdf](http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/ST/ST_HDC_002_5_PAZ.pdf)>. Acesso em 21 jan 2015.

PAZ, R. D. O. ; *et al.* *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros* - 1. ed. Trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida: a experiência da cidade de Osasco/São Paulo. Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. 255-288 p.

PAZ, R. D. O. ; *et al.* O Serviço Social e a experiência dos loteamentos clandestinos. *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 5, São Paulo, 1980. 131-147p.

PEREIRA, W. C. C. *Nas trilhas do trabalho comunitário e social: teoria, método e prática*. 2. ed. Belo Horizonte: Vozes: PUC-Minas, 2001. 335p.

PEREIRA, P. A. P. *A intersetorialidade das Políticas Sociais na Perspectiva Dialética*. A Intersetorialidade na Agenda das Políticas Sociais. Orgs. MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T e SOUZA, R. G. 1ª edição. Campinas, Editora Papel Social, 2014. 24-39p.

PERLMAN, J. E. *O mito da marginalidade*. Favelas e Política no Rio de Janeiro. São Paulo, Paz e Terra, 1977. 377p.

PIERRE, D. *et al.* O trabalho social da organização popular em instituições públicas. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano III, n. 6, p. 67-105, set. 1981.

PIMENTEL, J. R. O trabalho social no contexto da atual Política Nacional de Habitação: a difusão de um modelo e as implicações para o exercício profissional do Assistente Social. *Revista Convergência Crítica*. Movimentos Sociais, Direitos e Sociedade V. 1, n. 1, 2012. 34 p.

\_\_\_\_\_. *Que trabalho social é esse? Intervenção social em programas de provisão habitacional e urbanização*. Anais XIII ENPESS Juiz de Fora, Minas Gerais, 05 a 09 de novembro de 2012. p. 1-10.

PINTO, M. B. O Lugar dos pobres na cidade de Juiz de Fora. O Programa MCMV e os novos padrões de espacialização da pobreza em JF. *Revista Geografia*, v. 3. n. 1, 2013. 7p.

PINTO, M. B. Cidadania e Trabalho no direito a cidade – um estudo do condomínio parque das águas – PMCMV – Juiz de Fora. Resultados da Pesquisa. *Revista Libertas*. UFJF, 2014. 20p.

PONTES, R. N. *A categoria de mediação em face no processo de intervenção do Serviço Social*. Artigo publicado em 2012. Disponível em <[www.ts.ucr.ac.cr](http://www.ts.ucr.ac.cr)> Acesso em: 03 jun 2014. 23p.

POVOA, F. M. R. & GUIMARÃES, B. M. A reforma do Estado e a política de habitação popular. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano XXV. n. 78, p. 33-48, jul. 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS. Decreto Municipal de Demanda Habitacional nº 6.519 de 04 de março de 2015 que substitui o Decreto Municipal. 6.332/2013. 9p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, LINHARES, QUEIMADOS, ITAGUAÍ. *Carta dos Municípios - Carta dos Trabalhadores Sociais*, 02 de dezembro de 2014. 5p.

RAICHELIS, R. *Legitimidade popular e Poder Público*. São Paulo, Cortez, 1988. 211p.

\_\_\_\_\_. Proteção social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 116, p. 609-635, out./dez. 2013.

\_\_\_\_\_. *O trabalho do assistente social na esfera estatal*. In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. 18p.

RAICHELIS, R. & ROSA, C. M. M. Considerações a respeito da prática profissional do Serviço Social em Movimentos Sociais – fragmentos de uma experiência. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano III, n. 8, p. 69-85, mar.1982.

RAMOS, F. & KOGA, D. Trajetórias de vida: desafios da pesquisa sociourbanística e contribuição para a gestão pública. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 106, p. 335-364, abr/jun. 2011.

RAMOS, M. H. R. Para uma crítica do paradigma dos movimentos sociais urbanos. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano XV, n. 44, p. 43-55, abr. 1994.

REDE CIDADE E MORADIA. *Programa Minha Casa Minha Vida precisa ser avaliado – Nota pública da Rede Cidade e Moradia*. Disponível em <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/11/10/programa-minha-casa-minha-vida-precisa-ser-avaliado-nota-publica-da-rede-cidade-e-moradia/>> Acesso em 10 jan 2015. 2p.

REIS, F. N. S. C.; MELO, T. T. T. C.; MOREIRA, V. S. *Avaliação da focalização do Programa “Minha Casa Minha Vida”*. Anais EnPAG, Salvador, Bahia, 2012. 16p.

RIBEIRO, A. C. T. *Urbanidade e Vida Metropolitana*. Rio de Janeiro: JOBRAN, 1996. 117p.

\_\_\_\_\_. A reforma e o plano: algumas indicações gerais. In: DE GRAZIA, G. *Plano Diretor: instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1990. 51p.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L.; LAGO, L. C. *Observatório de Políticas Públicas e Gestão Municipal*. IPPUR / UFRJ – FASE. Necessidades habitacionais e Déficit Habitacional e Inadequação Habitacional, 2013. 12p.

RIBEIRO, L. C. Q. & CARDOSO, A. L. *Reforma Urbana e Gestão Democrática – promessas e desafios do estatuto da cidade*. 1ª edição. Observatório das Metrôpoles e Letra Capital, 2003. 192p.

\_\_\_\_\_. Apresentação: In: Ribeiro, A. C. T. (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2000. 645p.

\_\_\_\_\_. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR/UFRJ; FASE, 1997, 352 p.

RODRIGUES, T. A. & SALVADOR, E. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. *Revista SER Social*, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun. 2011 Disponível em <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9689/1/ARTIGO\\_ImplicacoesProgramaCrescimento.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9689/1/ARTIGO_ImplicacoesProgramaCrescimento.pdf)> Acesso em 08 abr 2016.

ROLNIK, R. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1. ed. São Paulo. Boitempo, 2015. 424p.

\_\_\_\_\_. *Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV*. Chamada MCTI/CNPQ/MCIDADES Nº 11/2012. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. USP. LabCidade. Novembro, 2014. 108p.

ROLNIK, R. ; *et al. Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros* - 1. ed. *Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo*. Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015. 391-416 p.

\_\_\_\_\_. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio 2015. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3306>> Acesso em 13 abr 2016.

\_\_\_\_\_. *Nosso déficit não é de casas, é de cidade*. Entrevista ao Brasil de Fato, Curitiba, outubro 2012. 4p. Disponível em <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2012/11/06/nosso-deficit-nao-e-de-casas-e-decidade/>>. Acesso em: 02 abri 2013.

\_\_\_\_\_. *Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes*. Revista eletrônica e-metropolis, ano 2, nº 5, Rio de Observatório das Metrôpoles, junho 2011. 5p. Disponível em <[http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/emetropolis\\_n05.pdf](http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/emetropolis_n05.pdf)>. Acesso em 10 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. e NAKANO, K. *As armadilhas do pacote habitacional*. Entrevista ao Jornal Diplomatique; março 2009. Disponível em <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>>Acesso em 03 abr 2016. 2p.

ROSA, C. M. M & RAICHELIS, R. O Serviço Social e os movimentos sociais – análise de uma prática. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano VI, n. 19, p. 74-98, dez. 1985.

SANTANA, J. V. *Gestão das Cidades: estratégias e orientações do Banco Interamericano de Desenvolvimento*. Campinas, São Paulo. Papel Social, 2013. 246p.

SANTOS, L. L. *Textos de Serviço Social*. São Paulo, Cortez, 2007. 301p.

SANTOS, M. *A urbanização Brasileira*. São Paulo, Hucitec, 2002. 174 p.

SAULE JUNIOR, N. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre. Sergio Antonio Fabris Editor, 2004. 536p.

SIQUEIRA, F. C. A. *et al.* As contradições e o espaço profissional na prática do Assistente Social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano III, n. 8, p. 69-85, mar. 1982.

SILVA & SILVA, M. O. *O Serviço Social e o popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura*. São Paulo: Cortez, 2002. 311p.

SILVA, A. A. *Política Social e cooperativas habitacionais*. São Paulo, Cortez, 1992. 135p.

SINGER, P. *Economia política da urbanização*. 14. ed. revista (1ª edição em 1973). São Paulo, Contexto, 1983. 151 p.

SPOSATI, A. & MARTINELLI, M. L. *A perspectiva do III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais*. CEFESS (Org.). 30 anos do Congresso da Virada. Conselho Regional de Serviço Social – São Paulo (CRESS-9ª Região), Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social (ENESSO) (co-organizadores). - Brasília, 2009. 272p.

SPOSATI, A. *Vida Urbana e Gestão da Pobreza*. São Paulo, Cortez, 1988. 333p.

TELLES, Vera e HIRATA, Daniel. *Cidades e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito*. Estudos Avançados. p. 21-61. São Paulo: USP, 2007. 19p.

TESSITORE, A. *et al.* Uma reflexão sobre o trabalho social nas áreas central e periférica da cidade de São Paulo. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano I, n. 3, p.115-147, dez. 1980.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Secretaria-Geral de Controle Externo. Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria. Relatório de Avaliação de Auditoria – Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília, Outubro, 2013. 105p.

UGÁ, V. D. A questão social como “pobreza”: crítica à conceituação neoliberal. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 2008. Capítulo IV. 235p.

VALLADARES, L. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Zahar Editores, 1978. 142p.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida, CORRÊA, Roberto Lobato e PINTAUDI, Silvana Maria. *A cidade contemporânea. Segregação Socioespacial*. São Paulo, Editora Contexto, 2013. 208p.

VARGAS, D. “rosas”, “dulces”, comandantes pela classificação do mundo no contexto dito “desastre” in VALENCIO, Norma. *Sociologia dos desastres*. Volume III, São Carlos, RIMA, 2012, p.153-174.

VÉRDES-LEROUX, J. *Trabalhador social: prática, hábitos, ethos, formas de*

*intervenção*. São Paulo, Cortez, 1986. 206p.

VERÍSSIMO, A. A. *A realidade do trabalho social no PMCMV da região metropolitana do Rio de Janeiro*. Trabalho apresentado e compartilhado no Curso Economia e gestão da sustentabilidade com ênfase em habitação de interesse social. Promovido pelo Ministério das Cidades, 2015. 15p.

VICENTE, D. Desgaste Mental de assistentes sociais: um estudo na área de habitação. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 123, p. 562-581, jul/set. 2015.

VIEIRA, A. L. *A colaboração lhe bate à porta...: visitadoras sociais e a biopolítica no cotidiano operário (1944-1953)*. Rio de Janeiro, EdUERJ, 2013. 246 p.

VILLAÇA, F. Cidade para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas”. In: *Hegemonia às Avessas*. Oliveira, F, Braga, R e Rizek. (Orgs). Coleção Estado de Sítio. São Paulo, Boitempo, 2010. 398 p.

\_\_\_\_\_. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001. 373 p.

\_\_\_\_\_. *Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira*. USP-FAU. Anais do VII ENPUR. Recife, 1997.

WANDERLEY, M. B. *Metamorfoses do desenvolvimento de comunidade e suas relações com o Serviço Social*. 2ª edição. São Paulo, Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento de Comunidade e Movimentos Sociais. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano XV, n. 44, p.155-163, abr. 1994.

WHITAKER, J. *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil Urbano*. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. Editora FUPAM. 1ª edição: São Paulo, 2012.

YASBECK, M. C. & RAICHELIS, R. Cidades, trajetórias urbanas, políticas públicas e proteção social: questões em debate. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Edição Especial Entrevistas, n. 104, p. 773-795, out/dez. 2010.