

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
MESTRADO

**GREICE KELLY COSTA GOMES**

**CONTRIBUIÇÕES DO SERVIÇO SOCIAL À DEFESA DO DIREITO À MORADIA  
NO BRASIL: expressões e desafios particulares em São Luís (MA)**

São Luís  
2018

**GREICE KELLY COSTA GOMES**

**CONTRIBUIÇÕES DO SERVIÇO SOCIAL À DEFESA DO DIREITO À MORADIA  
NO BRASIL: expressões e desafios particulares na cidade de São Luís (MA)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito para obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Raimunda Nonata do Nascimento Santana

São Luís

2018

**GREICE KELLY COSTA GOMES**

**CONTRIBUIÇÕES DO SERVIÇO SOCIAL À DEFESA DO DIREITO À MORADIA  
NO BRASIL: expressões e desafios particulares na cidade de São Luís (MA)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito para obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Raimunda Nonata do Nascimento Santana

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

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Raimunda Nonata do Nascimento Santana (Orientadora)

---

Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

---

Profa. Dra. Cristiana Costa Lima

São Luís

2018

À minha mãe, pelo apoio e incentivo diário em meu crescimento enquanto profissional e por sua sabedoria para me ajudar a seguir em frente independentemente das adversidades.

Ao meu pai, por não medir esforços em me ajudar sempre que necessito, e por estar continuamente presente em todos os momentos da minha vida.

AMO VOCÊS!

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, acima de tudo e de todas as coisas, sempre!

À minha FAMÍLIA, especialmente à minha irmã e a minha tia (Débora Andrade), por me ajudarem diretamente na construção deste trabalho e estarem sempre à disposição para fazerem o melhor.

Ao meu ESPOSO, por ser um grande incentivador do meu crescimento profissional e compartilhar comigo madrugadas em claro na construção desta pesquisa. Pela paciência e dedicação nos dias em que eu não estava no meu melhor humor.

À minha ORIENTADORA, que me acompanha desde a graduação e trabalha com empenho e dedicação, sempre com muito profissionalismo. Pela paciência, educação e gentileza de sempre. Sinto-me profundamente agraciada por ter uma profissional desse gabarito ao meu lado.

Às PROFESSORAS Salviana de Maria Pastor Santos Sousa e Cristiana Costa Lima, membros das bancas de avaliação, que acompanharam, com importantes ponderações e incentivos, o processo de formulação desta Dissertação.

Aos AMIGOS do Curso de Mestrado, que participaram diretamente no meu processo de aprendizado, seja nas discussões proveitosas em sala de aula, seja na indicação de excelentes leituras. Também pela generosidade de compartilharem seus materiais (livros e outros) e, principalmente, ideias que, sempre, suscitam ótimas reflexões.

Aos SUJEITOS da pesquisa empírica, especialmente ao atual Chefe do Departamento de Organização Social da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID) e à Assistente Social mais antiga (tempo de serviço) lotada na mesma instituição, que se disponibilizaram e se empenharam na efetivação desta pesquisa.

Ao PPGPP e seus FUNCIONÁRIOS, pela disponibilidade, gentileza e atenção na orientação quando necessário.

Meus sinceros e profundos agradecimentos a todos vocês.

**MUITO OBRIGADA!**

## RESUMO

Análise da relação Serviço Social e direito à moradia na atualidade da sociedade brasileira, tendo como objetivo central a busca de demarcações quanto às contribuições e desafios dessa profissão à defesa e concretização desse direito. Seguindo a orientação do método histórico crítico, aborda processos de segregação urbana e precarização habitacional, mediante a configuração de certos ângulos da urbanização brasileira e da crescente tendência de financeirização da moradia. Delimita sujeitos históricos envolvidos na produção, domínio, disputas e ordenação do território urbano, dando destaque às lutas sociais por moradia e a gestão estatal da vida cidadina. Aborda discursos jurídico-legais e políticas públicas de habitação favoráveis à concretização do direito à moradia, sem perder de vista a contradição entre a previsão constitucional e a realidade de negação desse direito. Recupera elementos da relação Serviço Social e direito à moradia, considerando sua historicidade e concretização nas quatro dimensões que constituem a profissão - formação acadêmico-profissional, produção do conhecimento, organização política e intervenção profissional -, incidindo de forma diferenciada em cada uma delas. Destaca, sobretudo, na dimensão da intervenção e no contexto de relações, quase sempre precárias, de assalariamento, a explicitação de contradições e desafios quanto a possibilidades de contribuições do Serviço Social à defesa do direito à moradia. Toma, para o aprofundamento da análise, o singular processo de constituição do urbano na cidade de São Luís (Maranhão/Brasil), enfatizando processos de segregação, lutas sociais por moradia, ação pública no campo da habitação e a realidade concreta da intervenção profissional de assistentes sociais que participam da execução de políticas públicas de moradia. Verifica que, na atual conjuntura histórica, se mostram claros indicativos do recuo das ações do Estado brasileiro, assumindo preceitos neoliberais, de modo mais aprofundado e autoritário, na formulação de políticas públicas de habitação, ao mesmo passo em que se alargam as desigualdade e as necessidades por habitação. São processos, que, por conseguinte, ampliam, vertiginosamente, os desafios dos sujeitos políticos e profissionais, especialmente o Serviço Social, comprometidos com a defesa dos direitos sociais, especialmente, o direito à cidade e a moradia no Brasil.

Palavras-chave: Questão urbana. Direito à moradia. Lutas sociais por moradia. Políticas públicas de habitação. Serviço Social. São Luís.

## **ABSTRACT**

Analysis of the relationship Social Service and the right to housing in the present time of Brazilian society, having as central objective the search of demarcations as to the contributions and challenges of this profession to the defense and concretization of this right. Following the guidance of the critical historical method, it approaches processes of urban segregation and housing precarization, through the configuration of certain angles of Brazilian urbanization and the growing trend of financialization of housing. It delimits historical subjects involved in the production, domination, disputes and ordering of urban territory, highlighting the social struggles for housing and the state management of city life. It addresses legal-legal discourses and public housing policies that favor the realization of the right to housing, without losing sight of the contradiction between the constitutional provision and the reality of denial of this right. It recaptures elements of the Social Service relationship and the right to housing, considering its historicity and concretization in the four dimensions that make up the profession - academic-professional formation, knowledge production, political organization and professional intervention - focusing differently on each one of them. Particularly, in the context of the intervention and in the context of almost always precarious relationships of salaried work, it is particularly important to explain the contradictions and challenges regarding the possibilities of Social Service contributions to the defense of the right to housing. In order to deepen the analysis, it takes the singular process of urbanization in the city of São Luís (Maranhão / Brazil), emphasizing processes of segregation, social struggles for housing, public action in the field of housing and the concrete reality of the professional intervention of social workers who participate in the implementation of public housing. Notes that, in the current historical context, there are clear indications of the retreat of the actions of the Brazilian State, assuming neoliberal precepts, in a more profound and authoritarian way, in the formulation of public housing policies, while widening inequality and housing needs. They are processes that, therefore, dramatically increase the challenges of political and professional subjects, especially the Social Service, committed to the defense of social rights, especially the right to city and housing in Brazil.

Key words: Urban issue. Right to housing. Social struggles for housing. Public housing policies. Social Service. São Luís.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Periodização das Políticas Públicas de Habitação no Brasil .....	30
Quadro 2 - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: definições centrais .....	39
Quadro 3 - Política Nacional de Habitação (2004): definições centrais.....	40
Quadro 4 - Principais ocupações urbanas em São Luís (1994/2000) .....	73
Quadro 5 - Conquista do direito à moradia em São Luís: exemplos atuais.....	74
Quadro 6 - Atuação da Secretaria Estadual das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID) no campo das Políticas Públicas de Habitação em São Luís.....	80
Quadro 7 - Atuação da Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação (SEMURH) no campo das Políticas Públicas de Habitação em São Luís.....	81
Quadro 8 - Condições de inserção de assistentes sociais em Políticas Públicas de Moradia em São Luís .....	87
Quadro 9 - Linhas de intervenção e práticas profissionais junto a políticas habitacionais e o direito à moradia em São Luís - MA .....	89
Quadro 10 - Condições de participação do Serviço Social em lutas sociais por moradia em São Luís .....	93
Quadro 11 - Linhas de ação e práticas profissionais junto às lutas sociais por moradia em São Luís.....	94



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Imagem de palafita construída na área da Camboa .....	76
Figura 2 - Implantação do Projeto Rio Anil. São Luís - MA. (2011). Vista de cima por congelamento de área.....	77
Figura 3 - Registro do Residencial Camboa. São Luís - MA (2012).....	78

## LISTA DE SIGLAS

ASP	- Ação Social Popular
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	- Banco Nacional de Habitação
CEF	- Caixa Econômica Federal
CBAS	- Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais
COHAB	- Companhias de Habitação Popular
CFESS	- Conselho Federal de Serviço Social
CRFB/88	- Constituição da República Federativa do Brasil
CRAS	- Centros de Referência de Assistência Social
CUT	- Central Única dos Trabalhadores
DPE	- Defensoria Pública do Estado
EMARHP	- Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos
ENPSS	- Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social
EUA	- Estados Unidos da América
FETAEMA	- Federação de Trabalhadores da Agricultura do Estado do Maranhão
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FJP	- Fundação João Pinheiro
GRPU	- Gerência Regional do Patrimônio da União
GSERMS	- Grupo de Pesquisas, Estudos e Debates sobre Serviço Social e Movimento Social
IAP	- Instituto de Aposentadoria e Pensões
IAPC	- Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.
INOCOOP	- Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPEA	- Instituto de Pesquisa Aplicada
MA	- Maranhão
MCidades	- Ministério das Cidades
MNLM	- Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MST	- Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MTST	- Movimento dos Trabalhadores sem Teto
OGU	- Orçamento Geral da União
ONU	- Organização das Nações Unidas
OP	- Orçamento Participativo
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PAIF	- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAR	- Programa de Arrendamento Familiar
PEHIS	- Plano Estadual de Habitação de Interesse Social
PCdoB	- Partido Comunista do Brasil
PDT	- Partido Democrático Trabalhista
PGR	- Procuradoria Geral da República
PHB	- Política Habitacional Brasileira
PHIS	- Habitação de Interesse Social
PIB	- Produto Interno Bruto
PIBIC	- Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
PLANASA	- Plano Nacional de Saneamento
PLANHAP	- Plano Nacional de Habitação Popular
PMCMV	- Programa Minha Casa Minha Vida
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNDU	- Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	- Política Nacional de Habitação
PPGPP	- Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PSH	- Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
PSTU	- Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	- Partido dos Trabalhadores
PTTS	- Projeto do Trabalho Técnico Social
SCFV	- Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SECID	- Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano
SEMURH	- Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação
SERFHAU	- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	- Sistema Financeiro de Habitação
SINPOL	- Sindicato dos Policiais Civis
SMDDH	- Sociedade Maranhense de Direitos Humanos

SURCAP	- Superintendência de Urbanização da Capital
UDN	- União Democrática Nacional
UFMA	- Universidade Federal do Maranhão
UNMP	- União Nacional por Moradia Popular
UMPM	- União Por Moradia Popular no Maranhão

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>(NEGADO) DIREITO À MORADIA, POLÍTICAS HABITACIONAIS E LUTAS SOCIAIS POR HABITAÇÃO NO BRASIL: fundamentos histórico-conceituais e discursos legais-institucionais</b>	<b>24</b>
<b>2.1</b>	<b>Tendência global de financeirização da moradia e políticas públicas de habitação popular urbana: o caso brasileiro</b>	<b>24</b>
<b>2.2</b>	<b>Lutas sociais pelo direito fundamental à moradia no Brasil: o escopo da Lei e o atual protagonismo do Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST)</b>	<b>46</b>
<b>3</b>	<b>SERVIÇO SOCIAL E DIREITO À MORADIA NO BRASIL: referências históricas, teórico-conceituais e ético-políticas</b>	<b>53</b>
<b>3.1</b>	<b>Centralidade da questão da moradia na constituição histórica do Serviço Social brasileiro</b>	<b>53</b>
<b>3.2</b>	<b>Temas prioritários, militância e o debate profissional sobre o direito à moradia no Brasil</b>	<b>60</b>
<b>4</b>	<b>ASSISTENTES SOCIAIS E A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA EM SÃO LUÍS: contribuições e desafios da intervenção profissional</b>	<b>66</b>
<b>4.1</b>	<b>Questão da moradia e lutas por habitação popular em São Luís (MA): precariedade recorrente e insurgências permanentes</b>	<b>66</b>
<b>4.2</b>	<b>Dinâmica da ação pública no campo da habitação e do direito à moradia</b>	<b>75</b>
<b>4.3</b>	<b>Contribuições da intervenção profissional à concretização do direito à moradia no âmbito de políticas públicas de habitação em São Luís</b>	<b>83</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>97</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>105</b>
	<b>ANEXO</b>	<b>110</b>

## 1 INTRODUÇÃO

*Contribuições do Serviço Social à defesa do direito à moradia no Brasil: expressões e desafios particulares na cidade de São Luís (MA)* é o título deste documento que se constitui em uma Dissertação de Mestrado elaborada junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Resulta de investigação, na qual, a partir de referências teóricas, análise histórica e dados empíricos, busquei analisar a relação Serviço Social e direito à moradia. Na minha compreensão, trata-se de uma fecunda e desafiadora relação que precisa ser vista e analisada, não somente, como resultado de processos históricos de longa duração, mas, também, porque nela reside a possibilidade de reflexão sobre como determinados sujeitos político-profissionais, a exemplo da categoria profissional dos assistentes sociais, podem contribuir para tornar as cidades socialmente mais justas.

Assim, nos delineamentos desta Dissertação, um conjunto de determinantes, relações, contradições e mediações próprias à urbanização capitalista, assim como certas prerrogativas da ação estatal na constituição do urbano, são tomados como pano de fundo para a abordagem da interface de duas dinâmicas. De um lado, a consagração legal-constitucional de direitos sociais, especialmente o direito à moradia, de outro lado, a permanente reposição, em grau de maior complexidade, dos modos precários e segregados de morar e das lutas por moradia na sociedade brasileira, tomando como objeto particular de análise a cidade de São Luís, capital do estado do Maranhão.

No Brasil, as lutas sociais pela posse da terra para morar, a ampliação permanente de periferias urbanas autoconstruídas, a reiteração da *espoliação urbana* (KOWARICK, 1985)<sup>1</sup>, a perda de força dos conceitos de moradia como um bem social e de cidade como um artefato público (ROLNIK, 2015), entre outros processos, incidem, diretamente, sobre o sentido histórico e político de conquistas sociais como o direito à moradia. A pesquisa que empreendi para elaboração desta Dissertação esclareceu que, na busca dos determinantes que denegam o direito à moradia, questões mais profundas precisam ser levadas em conta.

---

<sup>1</sup>Lembre-se que, segundo Kowarick (1985, p. 69-70), "[...] Mesmo quando são mantidos os graus de pauperização dos trabalhadores, os seus níveis urbanos de reprodução poderão melhorar ou piorar em função do que conseguem retirar do Poder Público em termos de bens de consumo coletivos, subsídios à habitação popular ou acesso a terra urbanizada, processos que variam, enormemente de conjunturas políticas e que podem ou não estar associadas a conquistas que os trabalhadores obtêm na esfera das relações de produção".

Na esfera do poder político, que legitima a ação estatal e a Lei, determinadas forças presentes na dinâmica da vida social são capazes de impor e exigir ações formais de propriedade, disciplinamento e controle da terra em função de interesses privados. Então, a Lei, associada às formas de governo e gestão, não somente justifica, mas, sobretudo, garante regimes de apropriação e usos privados da terra que se confrontam abertamente com a concretização de direitos, como o direito da moradia, o qual pressupõe o acesso à terra para morar.

De fato, a desigualdade social e a precariedade nas formas de morar explicitadas em cidades brasileiras, a exemplo de São Luís, sempre estão acompanhadas, em maior ou menor intensidade, de modelos político-territoriais, políticas urbanas e habitacionais, leis e regulamentos estatais que atuam sobre os diversos territórios<sup>2</sup> urbanos, almejando delimitar, controlar modalidades de apropriação e usos. Também, há se reconhecer a presença de instituições estatais, a exemplo da Defensoria Pública do Estado (DPE), cuja ação valoriza parâmetros públicos e caminhos alternativos de negociação que enfrentem o não reconhecimento e afirmem o direito à moradia digna para todos. Mas, nesse quadro de carências, ambiguidades, incompletudes e possibilidades, tendem a prevalecer os interesses privados sobre os interesses públicos e a convivência, de forma complementar e, ao mesmo tempo, contraditória, entre formas consideradas legais e ilegais de apropriação, construção e uso de solos e moradias urbanas.

O reconhecimento dos obstáculos postos à concretização do direito a moradia, no Brasil, e na especificidade de São Luís, fica mais evidente quando a investigação encontra, na esfera da ação ativa das classes subalternas no movimento histórico, as recorrentes lutas sociais pelo acesso a moradia no território citadino. As ocupações legítimas, contudo, ilegais, de vazios urbanos e a organização de entidades na liderança dos movimentos por moradia constituem-se duas das manifestações mais preeminentes dessas lutas.

Não poderia ser diferente. Nas cidades brasileiras, a gritante assimetria entre adensamento populacional e disponibilidade dos meios de reprodução social

---

<sup>2</sup>Nesta Dissertação, os termos território e territorial se referem às dimensões espaciais de processos econômicos, políticos e ainda culturais, subsidiando, dessa maneira, a compreensão de manifestações espaciais diferenciadas: espaço mundial, espaço nacional, regiões, estados, municípios, cidades, áreas dentro da cidade. Também pode se referir a certas formas de apropriação e usos do espaço, a exemplo das ocupações de terras urbanas para fins de construção da moradia. Tal compreensão tem base nos estudos Milton Santos sobre a categoria território. (SANTOS, 1979; 1987).

(moradia, infraestruturas urbanas, equipamentos e serviços coletivos), mediada pela dinâmica política das classes sociais e seus mecanismos de representação, está sempre a questionar a direção social e a eficácia da Lei, das políticas urbanas e do governo da cidade. Como moradia, abastecimento de luz, canalização de água e esgoto, recolhimento de lixo, sistemas viários e de transporte, áreas públicas de lazer, entre outros, compõem a infraestrutura da vida urbana, a ausência, escassez ou degradação desses itens, manifestam a desconstrução ou denegação do direito a moradia e a cidade.

No campo da análise sobre o direito a moradia, há que se destacar, também, que este procede da intensa mobilização social e política que contribuiu, decisivamente, para a inscrição da concepção da moradia como direito social fundamental na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). Assim sendo, a despeito do clássico e efetivo descompasso entre o discurso jurídico-formal do Estado e a realidade habitacional das cidades brasileiras, o reconhecimento formal do direito à moradia, na minha visão, é importante de ser invocado e realçado. Afinal, no presente momento histórico, as lutas sociais, a exemplo do combativo Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST) e profissões, como o Serviço Social, vêm encontrando nessa formalização algumas mediações estratégicas para a construção de lutas e propostas quanto à concretização do direito à cidade e a moradia.

Nesse quadro, é importante realçar que as lutas pela Reforma Urbana, articuladas no contexto da mobilização social e política própria ao processo - a Constituinte - que precedeu a elaboração da atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), são aqui tomadas como expressões das lutas sociais que colaboraram para que o Estado brasileiro, de modo inédito, reconhecesse a moradia como direito social fundamental. Todavia, esse avanço no campo dos direitos sociais permanece a ser confrontado pelo fato histórico de que, nas cidades brasileiras - metrópoles, cidades médias e de pequeno porte - uma das manifestações mais contundentes da questão urbana e, ao mesmo passo, um dos alvos da luta popular urbana continua sendo a falta de moradia ou os modos precários (indignos) de morar. Na demarcação desses processos, não há como descuidar do fato de que estes se manifestam no presente, mas mantêm relações históricas com o modo de ser da urbanização no Brasil.



Muitos e significativos estudos foram feitos com o intuito de identificar e compreender as origens da particularidade dessa urbanização. Oliveira (1982) compreende que as condições constitutivas das cidades coloniais brasileiras e as condições de ingresso do país no capitalismo monopolista, cooperaram, decisivamente, para o desenvolvimento de uma urbanização polarizada. De um lado, a urbanização pobre, deficitária, e, de outro lado, poucos e grandes centros urbanos, desde o seu princípio. Na visão de Valladares (1991), a transição verificada no Brasil, no final do século XIX e início do século XX, o transformou numa sociedade de ordem capitalista, caracterizada por urbanização incipiente e alocada em poucos e grandes centros urbanos, notadamente aqueles que se tornaram sede de experiências fabris e industriais. Nesse contexto, a migração interna, principalmente do campo para as cidades, marca o início da inversão da distribuição social e territorial regional da população no Brasil. As análises de Maricato (2002) também enfatizam a herança histórica das cidades brasileiras quanto à desigualdade social, uma das maiores da América Latina, e aos modos de funcionamento do Estado - presença e omissões - nos processos de constituição do urbano.

Tratam-se todos esses determinantes e relações de processos favoráveis à explicitação da questão urbana como dimensão constitutiva da *questão social*. Cabe pontuar que a compreensão que orienta o nosso entendimento sobre a questão social fundamenta-se na contradição capital x trabalho, tendo, desse modo, sua especificidade determinada e expressa no campo do capitalismo. Nesse sentido, as concepções de Carvalho e Iamamoto (1983) e de Teles (1986) apresentam-se como referências importantes dessa compreensão.

Tal determinação estrutural, ao ganhar materialidade e atualizações em conjunturas singulares, incide sobre várias dimensões da vida social, incluindo-se aí as profissões, como o Serviço Social, que tem como um dos determinantes de sua atuação os modos como o Estado intervém na questão urbana. Na reflexão aqui empreendida sobre a relação Serviço Social e o direito à cidade, foi possível reconhecer que esta se faz presente nas diferentes dimensões dessa profissão, incidindo de forma diferenciada em cada uma delas.

Nesse reconhecimento, sigo a linha analítica de Cardoso, Abreu e Lopes (2014) que compreende o Serviço Social como prática profissional que “[...] envolve a dimensão interventiva, em que se insere o trabalho profissional, a formação, a produção de conhecimento e a organização política dos profissionais”. (CARDOSO;

ABREU; LOPES, 2014, p. 137). Essas quatro dimensões, com as características que são próprias a cada uma, compõem uma totalidade. Expressando a organicidade dessa totalidade, é na dimensão interventiva que os profissionais de Serviço Social desenvolvem seu trabalho, por meio da prestação direta de serviços assistenciais e processos pedagógicos, em diferentes inserções institucionais, mediadas pelo mercado de trabalho, na dinâmica social.

Do ponto de vista da inserção do Serviço Social no campo das políticas públicas de habitação, as ações profissionais são mediadas, fundamentalmente, pelo Estado, em seus diferentes níveis de gestão. Nessa perspectiva, ao longo da trajetória histórica dessa inserção, destaca-se a intensa presença da profissão no contexto da Política Habitacional articulada no tripé Sistema Financeiro de Habitação, Banco Nacional de Habitação e Companhias de Habitação Popular (SFH/BNH/COHAB) com vigência - auge da política - nas décadas de 1970 e 1980. Na atualidade, sobressai-se a exigência quanto à presença de profissionais da área social no âmbito de certas políticas públicas urbanas em face do requisito de apresentação, junto às agências financiadoras, do Projeto do Trabalho Técnico Social (PTTS) com suas ações de mobilização social, educação sanitária e ambiental e geração de renda.

Na esfera das ações do Estado mediadoras da presença do Serviço Social em políticas públicas de habitação assinala-se, também, a configuração da Política de Habitação de Interesse Social (PHIS), instaurada a partir da criação do Ministério das Cidades e a definição de uma *política de desenvolvimento urbano para o Brasil*, considerando questões relativas ao território que afetam as populações urbanas: a moradia, o saneamento básico (água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões do transporte.

Ainda, na atual Política Nacional de Habitação consta uma estratégia indicativa de respostas estatais às lutas sociais urbanas por moradia: a política fundiária para habitação - urbanizar e reconhecer direitos de posse dos assentamentos populares já existentes. Nessa direção, ainda é relevante demarcar a aprovação do Estatuto da Cidade - Lei 10.257, lei infraconstitucional, que define as diretrizes gerais para a promoção da política urbana no sentido de garantir o pleno desenvolvimento das *funções sociais da propriedade urbana e da cidade*, o *direito a cidades sustentáveis* e o *desenvolvimento da gestão democrática nas cidades*.

A demarcação de fundamentos e definições estruturantes das políticas públicas de habitação em curso no Brasil se mostra relevante na medida em que é

através destas que, na dimensão da intervenção profissional, se encontram os limites e as possibilidades no sentido de buscar “a superação do caráter contraditório da ação profissional nos limites de uma sociedade contraditória” (FERNANDES, 2005, p. 229) e contribuir, efetivamente, para fazer avançar conquistas no campo do direito à moradia, ainda que num contexto no qual se reconheça a ampliação da influência do complexo financeiro-imobiliário sobre as políticas de habitação. Nessa perspectiva,

O trabalho social na política urbana, exercido por assistentes sociais sob a direção do projeto ético-político, deve estar orientado na perspectiva do direito à cidade. Nesse sentido, o desafio está na apropriação do “seu significado social no processo de reprodução das relações sociais, ante às profundas transformações que se operam na organização e consumo do trabalho e nas relações entre o Estado e a sociedade civil com a radicalização neoliberal” (IAMAMOTO, 2009, p. 368), refletidas na questão urbana. O que impõe apreender as determinações políticas, econômicas e sociais que demarcam as condições objetivas do trabalho do/a assistente social na sociedade brasileira contemporânea, para qualificar a intervenção profissional na multidimensionalidade da problemática social que se revela no espaço urbano, numa perspectiva de totalidade. (Conselho Federal de Serviço Social - CFESS, 2016, p. 42).

A pesquisa que realizei me permite ponderar que não há como desconhecer, que, na perspectiva de defesa do direito a moradia e o direito a cidade, o Serviço Social tem apresentado importantes contribuições, seja no campo da produção científica, seja em espaços institucionais através da participação em políticas e projetos de habitação popular, seja no campo da militância e engajamento em lutas sociais por moradia. Dessa maneira, consoante às diretrizes do seu Projeto Ético-Político Profissional, parte importante de profissionais, que investigam e trabalham sobre expressões da questão urbana, vem desenvolvendo, progressivamente, substantivas análises críticas, pesquisas, assessorias, bem como ação político-militante no sentido da defesa do direito a cidade e a moradia.

Ademais, é no campo da formulação de trabalhos acadêmico-científicos e de documentos técnico-profissionais que o Serviço Social vem contribuindo, de forma qualificada e competente, para a análise crítica sobre a questão urbana, o (negado) direito a moradia e as políticas públicas voltadas para a questão habitacional urbana no Brasil. Tomo como um dos suportes dessa constatação, os Anais do Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS). Nestes, é bastante significativo o número e a qualidade de trabalhos - comunicação oral e pôsteres - sobre os temas questão urbana, lutas sociais urbanas e direito a cidade, abordados diretamente ou de modo

oblíquo, mediante rica e expressiva diversidade de questões, objetos de estudo e linhas de análise.

Nesse domínio, nos Anais do CBAS pesquisados por Gomes (2012) e Gomes; Santana; (2013)<sup>3</sup>, encontram-se, dentre outras, problematizações e análises sobre: a) políticas urbanas e gestão das cidades; b) exploração do trabalho e de trabalhadores na cidade; c) modos precários e segregados de moradia; d) alocação desigual de equipamentos e serviços coletivos urbanos - água, energia elétrica, esgotamento sanitário, coleta e destinação de resíduos sólidos, transporte coletivo; e) degradação dos recursos ambientais; f) violência urbana; g) ausência de segurança pública; h) obstáculos à proteção jurídica e à inserção dos trabalhadores migrantes na vida urbana; i) lutas sociais por moradia adequada, destacando-se nesse âmbito os conflitos fundiários ligados às ocupações de terra para morar.

Do ponto de vista das definições metodológicas, das fontes de pesquisa e dos resultados da investigação que, aqui, exponho, destaco e recupero:

Primeira definição. A opção por investigar a relação Serviço Social e direito à moradia no Brasil, privilegiando: a) a dimensão da intervenção profissional; b) o exame de expressões dessa relação no contexto urbano de uma cidade brasileira, no caso, São Luís, capital do estado do Maranhão. Na escolha dessa cidade como referência empírica para a reconstituição do objeto no plano analítico, considerou-se que, segundo dados do Censo do ano de 2010, mais recente relatório do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 27% das habitações do estado do Maranhão estão em condições inadequadas e o déficit é de mais de 400 mil moradias. E se tratando de São Luís, não há exceção a essa regra. (BURNETT, 2011, p. 79); c) a eleição das instituições Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID), Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação (SEMURH), da Defensoria Pública do Estado (DPE) como espaços institucionais estratégicos no desenvolvimento das políticas públicas de habitação popular e de defesa do direito à moradia, e, também, instituições empregadoras de assistentes sociais para integrar as equipes de execução dessas políticas na cidade de São Luís.

Segunda definição. Partindo do reconhecimento de contradições e obstáculos próprios à concretização do direito à moradia em cidades brasileiras e da

---

<sup>3</sup>Trata-se de pesquisa temática sobre os termos da análise e do debate sobre questão urbana, lutas sociais urbanas, direito a cidade e direito a moradia nos Anais do Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS) de 2004, 2007 e 2010.

intenção maior do estudo - identificação e análise das contribuições e desafios do Serviço Social, mediante ação interventiva no âmbito das políticas públicas de habitação, à concretização do direito à moradia em São Luís -, optei por tomar o ano de 2003, como indicativo do corte temporal inicial para demarcar o contexto, os fundamentos, as intenções, as estratégias que conformam as atuais políticas públicas de habitação do Estado brasileiro. Aqui, confiro relevância ao início do governo de Luís Inácio Lula da Silva e a conformação, em 2004, de uma nova política pública nacional de habitação, que se propunha ser coerente com a CRFB/1988, que chancela a habitação como um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade, e com as diretrizes do governo, que preconizava a inclusão social com gestão participativa e democrática, e buscava promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda.

Os dois movimentos da pesquisa - pesquisa teórico-documental e pesquisa empírica -, conduzidos de modo simultâneo e associado, possibilitaram o aprofundamento do estudo sobre as categorias teórico-históricas centrais - **questão urbana, direito sociais, lutas sociais, políticas públicas e Serviço Social** - que fundamentam à construção/reconstituição do objeto de estudo desta Dissertação.

Em relação à pesquisa teórico-documental, destaco que a compreensão de cidade segregada e dos fundamentos mais gerais do (negado) direito a cidade e a moradia tem base nas discussões de Henri Lefebvre e David Harvey sobre a produção do espaço para o capital e a constituição do urbano mediante uma espacialidade plena de articulações, superposições, contradições, deteriorações e disputas. Na compreensão da particularidade da urbanização brasileira, consultei um elenco de outras fontes secundárias, entre as quais assinalo os estudos de Francisco de Oliveira, Milton Santos, Lúcio Kowarick, Licia Valadares e Hermínia Maricato. Nesse âmbito, a obra *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia*, de Ralquel Rolnik, se constituiu como fundamental para a compreensão da dinâmica e processos através dos quais se configura e se exacerba, no tempo presente, a financeirização da moradia e das políticas de habitação.

O estudo dos discursos oficiais do Estado brasileiro sobre o direito à moradia e políticas urbanas e habitacionais, me levou a pesquisar um conjunto de documentos, compreendendo, entre outros, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/2001, a Política Nacional de

Desenvolvimento (PNDU), a Política Nacional de Habitação (2004) e os Planos Diretores da cidade de São Luís.

A análise desses documentos se mostrou extremamente relevante, na medida em que permite a apreensão do direito à moradia à luz da constitucionalização e responsabilização estatal, mediante o princípio da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade. Compreendo então, o direito à moradia como um direito humano reconhecido internacionalmente, e como um direito fundamental social necessário, obrigatoriamente, para a conformação de um mínimo existencial de dignidade.

Nessa perspectiva, a concretização do direito à moradia é de responsabilidade e competência do Estado, através de políticas públicas e da aplicabilidade dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). Todavia, a análise de documentos dessa ordem, quando confrontado com modos urbanos precários de morar, possibilita a constatação do radical distanciamento entre o plano da Lei, que em sua formulação já expressa o pacto possível entre interesses públicos e privados, numa dada conjuntura histórica, e a sua efetividade. De fato, no plano histórico concreto, a vontade estatal em concretizar direitos sociais numa perspectiva ampla, sistemática e universalista sempre se encontra secundarizada pelas necessidades e interesses capitalistas.

O tema das lutas sociais, além da pesquisa teórica, ensejou a realização de procedimentos de pesquisa singulares. Ao atribuir protagonismo ao Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) nas atuais lutas por moradia no Brasil, tomei o site - <http://www.mtst.org/> - desse Movimento como fonte privilegiada de pesquisa. A despeito dos limites apresentados por uma fonte de pesquisa dessa natureza, foi possível identificar a força desse Movimento na liderança das lutas por moradia através da ocupação de vazios urbanos, assim como alguns embates políticos importantes à compreensão das relações entre interesses públicos e privados de classe em disputas pelo controle e usos da cidade.

No trabalho de pesquisa retomei, ainda, estudos acadêmicos que desenvolvi sobre relações entre Serviço Social, questão urbana, lutas sociais e direito à moradia. Entre esses, destaco: *Mediações Constitutivas da Relação entre Serviço Social e Lutas Sociais Urbanas: algumas demarcações a partir dos Congressos Brasileiros de Assistentes Sociais (CBAS)*, monografia de conclusão de curso apresentada junto ao Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão

(UFMA) e *Questão Urbana, Lutas Sociais por Moradia e Serviço Social: demarcações e questões nos Anais do Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS)*, relatório final de pesquisa elaborado no contexto do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/UFMA), no Grupo de Pesquisas, Estudos e Debates sobre Serviço Social e Movimento Social (GSERMS/UFMA).

Os resultados das entrevistas com assistentes sociais, que trabalham especialmente na SECID e DPE-MA, mostraram-se decisivamente importantes para ampliar a minha compreensão sobre as possibilidades e desafios postos à contribuição do Serviço Social, na dimensão da intervenção, à defesa e concretização do direito à moradia, entendendo que nessa intervenção se enfeixam uma série de demandas e práticas concretas que, intrinsecamente articuladas, às vezes contraditórias e em confronto, engendram ou podem engendrar ações e forças favoráveis ao fortalecimento da regulação pública dos modos de apropriação e usos da terra urbana.

Por fim, no percurso da pesquisa que fundamenta esta Dissertação sobre a relação Serviço Social e direito à moradia, tendo como fio condutor da análise as contribuições da intervenção profissional à concretização desse direito, foi possível encontrar as determinações e o caminho através do qual: 1) se efetiva a construção de cidades segregadas; 2) se move as lutas sociais por moradia, nas suas ações contra o poder privado ou estatal; 3) se manifesta o descumprimento do direito constitucional quanto ao acesso à moradia digna, 4) se revela a oscilante trajetória e os limites das políticas públicas de habitação; 5) se reconhece as contribuições do Serviço Social na análise da questão urbana e na defesa do direito à moradia.

O resultado é a presente Dissertação, estruturada em três capítulos, ao longo dos quais busquei explicitar a base argumentativa da reflexão.

No primeiro Capítulo, disserto sobre elementos teórico-históricos favoráveis à compreensão do processo de financeirização da habitação que se desenvolve em escala mundial. Enfatizo que, no Brasil, de modo particular, descumpre-se a igualdade de acesso ao direito à moradia e a função social da propriedade, conforme previsto na CRFB/1988 e, regulamentado, no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Na elucidação desse contexto, também procuro demarcar alterações no escopo da ação estatal brasileira no campo das políticas urbanas de habitação popular. Trata-se de alterações importantes, as quais, no entanto, não impediram que as cidades do Brasil se expandissem mediante

contradições e segregações que têm na questão da moradia uma das suas demonstrações mais contundentes. Nesse âmbito, as lutas sociais por moradia, sobre as quais também disserto, encontram seu fundamento e sentido histórico.

No segundo Capítulo, disserto sobre a relação Serviço Social e o direito à moradia a partir de dois enfoques resultantes de opções teórico-metodológicas na condução da análise - pesquisa e exposição - que embasa esta dissertação. O primeiro diz respeito ao reconhecimento da histórica presença de assistentes sociais junto aos processos que conformam a questão habitacional no Brasil. Busco então recuperar alguns dos grandes eixos dessa trajetória, sem descuidar do fato de que a relação entre o Serviço Social e o direito a moradia, assim como as demandas daí derivadas, se concretizam nas quatro dimensões que constituem essa profissão - formação acadêmico-profissional, produção do conhecimento, organização política e intervenção profissional -, incidindo de forma diferenciada em cada uma delas. O segundo enfoque tem base no entendimento de que, são, sobretudo, na dimensão da intervenção, no cotidiano do exercício profissional nas instituições empregadoras e no contexto de relações, quase sempre precárias, de assalariamento, que se explicitam com máxima visibilidade as contradições, os desafios e possibilidades reais de contribuições do Serviço Social à defesa do direito à moradia.

O terceiro Capítulo, fortemente referenciado na constituição do urbano em São Luís e seus processos de segregação e de luta pela moradia de longa data, aborda a relação Serviço Social e o direito a moradia do ângulo da realidade concreta da intervenção profissional de assistentes sociais que, em São Luís, participam da execução de políticas públicas de moradia.

Ao final, argumento que na atual conjuntura histórica e urbana, se ampliam, vertiginosamente, os desafios dos sujeitos políticos e profissionais comprometidos com a defesa dos direitos sociais, especialmente, o direito à cidade e a moradia no Brasil. Logo, tal determinante também se impõe ao Serviço Social. A essa profissão cabe prosseguir na concretização e ampliação de intervenções no campo das políticas urbanas e habitacionais, levando em consideração seu compromisso ético-político quanto à construção de uma sociedade mais justa e igualitária, bem como fortalecer e apoiar lutas sociais e experiências de gestão democrática das cidades que busquem reverter processos de segregação sócio espaciais urbanos, mediante, entre outros processos, da defesa incondicional do direito à moradia adequada para todos.



## **2 (NEGADO) DIREITO À MORADIA, POLÍTICAS HABITACIONAIS E LUTAS POR HABITAÇÃO NO BRASIL: fundamentos histórico-conceituais e discursos legais-institucionais**

### **2.1 Tendência global de financeirização da moradia e políticas públicas de habitação popular urbana: o caso brasileiro**

Na demarcação de contradições e desafios pertinentes à concretização do direito à moradia, tomo, como ponto de partida, reflexões contidas na obra *GUERRA DOS LUGARES: a colonização da terra e da moradia na era das finanças* de Raquel Rolnik. Tal escolha encontra sua justificativa no fato dessa autora conformar sua análise sobre a questão da moradia e do modelo de política pública de habitação que se configura na atualidade, a partir de um particular entendimento: - a moradia como mercadoria e a sua transmutação em ativo financeiro pressupõe, necessariamente, o abandono dos conceitos de moradia como um bem social e de cidade como um artefato público.

Na referida obra, partindo de expressões registradas em cidades de diferentes países (Cazaquistão, Chile, EUA, Espanha, Israel, Inglaterra), a autora busca reconstituir, teorizando-o, o processo de desconstrução da habitação como um bem social e sua transmutação em mercadoria e ativo financeiro. Como aponta Rolnik (2015), de ponta a ponta do globo terrestre, sobre a condição vital da moradia para a reprodução social vem sendo construído um modelo de política pública de habitação baseado na promoção do mercado e do crédito habitacional para a aquisição da casa própria. Tal primazia tem contribuído para a entrada de consumidores de classes média e baixa nos circuitos de financiamento de acesso à moradia, ao mesmo passo em que tem favorecido a guinada das finanças globais com a retomada do setor habitacional como a “galinha dos ovos de ouro”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup>A criação, a reforma e o fortalecimento dos sistemas financeiros de habitação passaram a representar um destes novos campos de aplicação do excedente, tanto no âmbito da macroeconomia e das finanças domésticas como também para esse novo fluxo de capitais internacionais. A criação de um mercado secundário de hipotecas foi um dos veículos mais importantes para conectar os sistemas domésticos de financiamento habitacional aos mercados globais. Mas também outros instrumentos financeiros não bancários, assim como empréstimos interbancários, permitiram aos bancos locais e a outros intermediários aumentar sua alavancagem, ampliando assim a disponibilidade de crédito. A entrada de excedentes globais de capital permitiu o crescimento do crédito para além do tamanho e da capacidade dos mercados internos, criando e inflando as chamadas bolhas imobiliárias. (ROLNIK, 2015, p. 28).

Nesse âmbito, o endividamento de famílias, através do financiamento imobiliário para a compra da casa própria, passou a expressar uma das mais dramáticas contradições inerentes ao processo de financeirização da habitação e da crise da moradia que se verifica em escala mundial. A promoção do livre mercado, em prejuízo de modos não mercantis de acesso a moradia, reforça a transformação desse bem social em ativo financeiro, assim como incide diretamente sobre recorrentes manifestações de precarização da moradia e sobre a dinâmica da segregação socioespacial das cidades.

Afinal, trata-se de processos que não guardam relações com políticas habitacionais e urbanas fundamentadas na defesa da função social das cidades e na concordância da sociedade em dividir ou prover moradia para aqueles com menos recursos ou sem condições de acesso ao mercado. Então, é correto falar-se: “da despossessão massiva de territórios, na criação de pobres urbanos “sem lugar”, em novos processos de subjetivação estruturados pela lógica do endividamento, além de ter ampliado significativamente a segregação nas cidades”. (ROLNIK, 2015, p. 14-15).

Nesse contexto, prescrições afeitas ao neoliberalismo têm gerado, no conjunto dos países que as seguem, processos convergentes à transformação das políticas habitacionais. Mas, é importante considerar a ponderação de Rolnik (2015) quanto ao fato dessa adoção mostrar-se, em cada país, duramente desigual nos aspectos sociais, geográficos e consequências sociopolíticas.

No Reino Unido, na trajetória das políticas públicas de habitação, encontram-se momentos significativos da configuração da moradia digna como um bem social. Após a Segunda Guerra Mundial, a construção de habitações, como forma de remediar danos causados por ataques e bombardeios, convergiu para que a moradia se tornasse “um dos pilares do Estado de bem-estar social no pós-guerra” (ROLNIK, 2015, p. 43). Porém, no final dos anos 1970 e início dos 1980, as reformas no sistema britânico de apoio à moradia social, no governo de Margaret Thatcher, passaram a dar, no campo do direito à moradia, efetivos sinais de retrocesso. Criaram-se instituições para desregular os sistemas de financiamento de habitação, outras foram privatizadas e reduziram-se os gastos públicos com a moradia social.

No leque de medidas indicativas desse retrocesso, destaca-se a Lei de Moradia, de 1980, formulada com o intuito de favorecer a ideologia da compra da casa própria. Como resultado, muitos imóveis destinados à habitação social foram adquiridos por trabalhadores que já os habitava. O pouco que restou do estoque

público foi transferido para associações de habitação. Dessa maneira, assinala Rolnik (2015, p. 45): “Ao mesmo tempo em que se privatizava o estoque público de moradia em todo o Reino Unido, promovia-se o crédito habitacional [...]”.

A redução do incentivo à habitação de interesse social também pode ser identificada e analisada a partir de um conjunto de medidas governamentais de austeridade e controle nos modos de morar das famílias em imóveis de interesse social. São medidas que, se desrespeitadas, implicam no acréscimo ao aluguel de multas e taxas extras, caso da chamada *bedroom tax*. Medidas dessa natureza, confrontando-se com a objetividade das situações de pobreza, favorecem atrasos no pagamento do aluguel e, eventualmente, os despejos.

Considerando as preocupações de estudo da presente dissertação, me interessa assinalar, nas breves considerações sobre o abandono do conceito e da legitimidade da moradia como um bem social no Reino Unido, que

A experiência britânica demonstra como o desmonte político, ideológico e econômico da habitação social e sua exportação para a esfera dos circuitos financeiros impactaram na redução do direito à moradia dos mais pobres e vulneráveis e na regressão das condições de moradia para as atuais gerações. (ROLNIK, 2015, p. 57)

Na ampla abordagem que faz sobre a transmutação da moradia em ativo financeiro, Rolnik também demarca (2015) diversas mudanças nas políticas de habitação nos EUA, sociedade que tem nas hipotecas imobiliárias um dos mais fortes modelos de financeirização da moradia. Ao produzirem determinados efeitos político-sociais, étnicos e espaciais, as transformações verificadas no desenho das políticas de habitação contribuíram para alterações regressivas no campo do direito à moradia e à cidade nesse país.

A aquisição da casa própria para a classe média (predominantemente branca) foi extremamente facilitada por meio de financiamento federal. [...]. A geografia social e étnica dos subúrbios deveu-se, em grande medida, às práticas discriminatórias dos credores bancários. [...]. Dessa forma, a grande maioria dos empréstimos não era acessível a negros, e bairros inteiros ocupados por afro-americanos e outros grupos de migrantes pobres deixaram de receber novos investimentos imobiliários residenciais por décadas. (ROLNIK, 2015, p. 59).

Ainda seguindo a análise de Rolnik (2015), ressalto o programa de moradia pública desenvolvido, no início da década de 1970, nos EUA, pelo Governo Federal. Mais de 1 milhão de unidades habitacionais foram disponibilizadas para aluguel por famílias de baixa renda. Porém, com o passar dos anos, essas habitações foram se

tornando sinônimo de pobreza, criminalidade e marginalização social. Decorrente da ausência de manutenção da moradia e do seu entorno, a precariedade habitacional passou, então, a alimentar a crise da moradia e a reforçar os processos de segregação socioespacial evidenciados em muitas cidades dos EUA. Nesse sentido, afirma Rolnik (2015):

A crise de moradia torna-se ainda mais grave porque as opções ‘acessíveis’ para famílias e indivíduos de baixa renda estão sendo ainda mais reduzidas, em função de outros tipos de pressão sobre o estoque. [...] os vouchers de locação tornaram-se o maior programa do país para assistência de baixa renda, beneficiando mais de 2 milhões de famílias de renda extremamente baixa. Não obstante, a maioria dos municípios tem longas listas de espera para novos receptores de vouchers [...]. Desde o final dos anos 1970, o efeito das opções políticas em relação à habitação expressa-se na atual crise de moradia no país, com o aumento crescente de famílias sem-teto, das listas de espera para habitação social e vouchers e das despesas com aluguel. [...]. Cerca de dois terços das famílias de baixa renda que enfrentam severos ônus em termos de custo de moradia incluem crianças, idosos e pessoas com deficiências. (ROLNIK, 2015, p. 67-68).

As situações mencionadas denotam que a adoção de preceitos do neoliberalismo transformou exemplos bem sucedidos de políticas habitacionais em experiências hostis ao direito à moradia digna. Assim, sob o ponto de vista dos direitos humanos e da habitação como bem social, não há como desconsiderar o número crescente de pessoas e famílias endividadas, muitas com doenças graves, como a depressão, decorrentes da lida com a opção real de serem despejadas por não conseguirem pagar suas hipotecas. Os relatos<sup>5</sup> sobre casos reais de suicídio relacionados a dívidas hipotecárias e a falta de moradia expressam a gravidade da questão habitacional mesmo em países considerados desenvolvidos.

É importante analisar que aos processos de supervalorização da moradia como bem mercantil se somam as condições de alocação e distribuição de serviços de infraestrutura e equipamentos urbanos. Nessa determinação, moradia e urbanização estabelecem complexas relações, as quais, por sua vez, se associam aos rumos do desenvolvimento do capitalismo, na medida em que, a urbanização, de modo geral, se constituiu, e assim permanece, como um dos pilares desse desenvolvimento.

---

<sup>5</sup>Um exemplo: Novembro de 2012: Caixas eletrônicos e sedes de bancos em um bairro da Região Norte de Bilbao (Espanha) amanheceram grafitados com a palavra “assassinos”, no dia seguinte ao suicídio de Amaia Egaña, de 53 anos. Ela havia se jogado da janela do apartamento situado no quarto andar do edifício em que vivia momentos antes de ser despejada por falta de pagamento das prestações do empréstimo bancário que contraíra para adquiri-lo. Esta era a segunda morte do tipo em menos de um mês. Bilbao não era a única cidade – nem a mais gravemente – atingida pela crise das execuções hipotecárias. (ROLNIK, 2005, p. 23)

A urbanização sempre foi, portanto, algum tipo de fenômeno de classe, uma vez que os excedentes são extraídos de algum lugar ou de alguém, enquanto o controle sobre o uso desse lucro acumulado costuma permanecer nas mãos de poucos. [...] Isso significa que o capitalismo está eternamente produzindo os excedentes de produção exigidos pela urbanização e vice-versa. [...] surge uma ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização. [...] a urbanização desempenha um papel particularmente ativo (ao lado de outros fenômenos, como gastos militares) ao absorver as mercadorias excedentes que os capitalistas não param de produzir em sua busca pela mais-valia. (HARVEY, 2014, p. 33).

No Brasil, os processos balizados por Rolnik (2015) ganham demonstrações que estabelecem profundas e históricas relações com dimensões constitutivas da questão da moradia como expressão da questão social, aqui entendida, na perspectiva assinalada, por Carvalho e Iamamoto (1983) e Telles (1996) nos seguintes termos:

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

[...] a questão social é a aporia das sociedades modernas que põe em foco a disjunção, sempre renovada, entre a lógica do mercado e a dinâmica societária, entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e exclusões tramada na dinâmica das relações de poder e dominação. (TELES, 1996, p. 85).

Assim, mais uma vez, cabe assinalar que a ênfase dada à moradia não significa dissociá-la da cidade e da sociedade, que com suas classes sociais e grupos de interesse, ao longo da história, atribuíram a casa e ao ato de morar funções e configurações diversas. Então, compreendo a moradia na contradição entre constituir-se elemento fundamental da reprodução individual e social e conformar-se como mercadoria. Do ponto de vista histórico, significa apreender essa contradição nos marcos do desenvolvimento da urbanização capitalista brasileira.

Sabemos que determinações estruturais aliadas a características herdadas dos períodos coloniais e imperiais convergiram, a partir dos anos 30 do século XX, no contexto do capitalismo periférico, para que o desenvolvimento da urbanização, no Brasil, combinasse permanente migração de trabalhadores do campo para a cidade e a reprodução de parte expressiva da força de trabalho urbana pela via da subsistência, espoliação territorial e segregação socioespacial. No entendimento dos processos de

segregação socioespacial urbana, a tematização elaborada por Ramos (2002) é, significativamente, elucidativa:

A segregação socioespacial é explicada pelas relações de produção e da estrutura das classes sociais. Essa exclusão social é resultado das relações sociais capitalistas, que gera acesso desigual aos meios de produção, e a riqueza gerada, e desta forma, gera o acesso desigual aos equipamentos e serviços coletivos. Está diretamente ligada a hierarquização na distribuição de grupos sociais e de sua capacidade em acessar áreas residenciais mais nobres, e seus equipamentos de serviços públicos e privados. Equipamentos estes, que estão alocados em áreas de alto custo, em que uma minoria tem acesso. Assim, a população é hierarquizada a partir de sua localidade residencial, gerando um processo de segregação socioespacial, já que a grande maioria da população, composta por desempregados e frações da classe trabalhadora com poder aquisitivo menor e menos qualificada profissionalmente. (Ramos, 2002, p. 102 - 103).

Na conformação do Brasil urbano, já habitado, na segunda metade do século XX, por aproximadamente por 80% da população, a expansão das cidades tem sido acompanhada, em certa medida, por avanços na infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos. Mas, nesse âmbito, a moradia afirmando-se enquanto mercadoria e confrontando-se com sua condição necessária de valor de uso, determina que segmentos expressivos da população trabalhadora e urbana, sem acesso ao trabalho/emprego e suas garantias, fiquem sem requisitos para ingressar no mercado formal de terras e habitações. A ilegalidade em relação à posse da terra para morar e a precariedade da moradia, muitas vezes situadas em áreas de riscos ambientais, municiam a exclusão territorial e estigmas sociais. Explicita-se, de modo pleno, a questão da moradia, como uma das expressões da questão social em cidades brasileiras<sup>6</sup>.

Se a questão da moradia permanece como crucial demonstração da questão social na cidade, isto guarda, também, relação essencial com o desenvolvimento das políticas públicas de habitação no Brasil. Nessa perspectiva, antes de demarcar especificidades próprias aos processos contemporâneos que orientam e organizam tais políticas, é importante repassar os momentos de inflexão nos caminhos e descaminhos desse desenvolvimento.

---

<sup>6</sup>Pelegrino (2005, p. 79) explicita a ideia de que as cidades desenvolvem uma complexidade, marcada: "Pela exigência de valorização do capital, na medida em que o capitalismo desenvolve-se e consolida-se. Nesse sentido, a urbanização, bem como a suburbanização, a favelização e a periferização, contêm elementos fundantes da divisão social do trabalho e, igualmente, da divisão territorial do trabalho, portanto, no âmbito do capitalismo, a moradia no espaço urbano é concebida e se materializa como atributo de valor de uso e valor de troca".

De modo geral, a ação do Estado brasileiro como promotor de políticas públicas de habitação pode ser circunscrita e analisada a partir das seguintes configurações de políticas assentadas em diferentes contextos temporais, sociopolíticos e urbanos.

Quadro 1 - Periodização das Políticas Públicas de Habitação no Brasil

<b>Década de 1930 a 1964</b>	<b>1964 a 1986</b>	<b>Segunda metade da década 1980 a 2003</b>	<b>2003 aos dias atuais</b>
Produção de casas populares, através de carteiras prediais vinculadas aos Institutos de Aposentadoria Pensões - IAPI, IAPC e Fundação Casa Popular.	Política Habitacional concretizada mediante ação de diversos mecanismos e instituições como: Serfhou, SFH, BNH e COHAB.	Programas habitacionais isolados sob a responsabilidade da CEF. Nos governos José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e FHC, multiplicaram-se programas de habitação. Pró-moradia, Habitar Brasil, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, Morar Município, Programa de Arrendamento Familiar (PAR), dentre outros. Forte seletividade e pequeno impacto na minimização ou superação da questão da moradia.	Definição de uma nova PNH sob a Coordenação do MCidades. 2009 - Programa Minha Casa Minha Vida (Fase 1). 2010 - Programa Minha Casa Minha Vida (Fase 2) - inserção no PAC2).

Fonte: Elaboração própria.

Do quadro acima, destaco, a seguir, duas conjunturas, que, na minha compreensão, abrigam modalidades mais abrangentes e que permitem apreender o “processo” ou “ciclo” de uma política pública específica, no caso a política de habitação. A primeira agrega o período que vai da segunda metade da década de 1960 a 1980. A segunda tem início em 2003 e alcança os dias atuais.

A primeira conjuntura, como indicado no Quadro 1, abriga a criação e funcionamento de uma complexa estrutura estatal, envolvendo instituições, como o BNH (operacionalizador do SFH<sup>7</sup>) e Serfhou, para implementar uma política habitacional nacional por intermédio, dentre outras, das seguintes ações: coordenação da política habitacional; orientação e apoio à iniciativa privada, aumentando o investimento da indústria de construção civil; concessão de estímulos à construção de moradias populares; financiamento da aquisição da casa própria e o banimento das favelas e de modos precários de moradia. Nessa estrutura, também

<sup>7</sup>O Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criado pela Lei 4.380/64, tinha como objetivo captar recursos para o financiamento de habitações, mediante recursos de cadernetas de poupança e recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Foi concebido não somente para o atendimento de demandas da “população de baixa de renda”, mas, também, das classes média e alta, as quais tinham suas demandas intermediadas por os agentes privados da construção civil.

se destacam as COHAB, responsáveis, nos estados, pela concretização da política de habitação popular mediante a construção de grandes conjuntos habitacionais nas periferias de muitas cidades brasileiras.

Através de um singular desenho de políticas públicas habitacionais, os governos ditatoriais militares buscaram, ao mesmo passo, legitimação perante a sociedade e responder a exigências de grupos econômico-empresariais do ramo imobiliário interessados nos benefícios da intervenção do Estado nos processos de urbanização. As legítimas necessidades de moradia das classes populares urbanas serviram, então, para fomentar o desenvolvimento econômico, representado pelos interesses do capital financeiro, da construção civil e promotores imobiliários e ampliar as possibilidades de acesso ao trabalho do crescente exército de trabalhadores desempregados ou inseridos na informalidade.

É fundamental enfatizar que a ação do BNH, um banco público especializado em financiamento habitacional, não ficou restrita ao campo da habitação, alcançou o desenvolvimento urbano e, na condição de agente financeiro, se constituiu, na sociedade brasileira, um dos mais fortes promotores de transformações urbanas. Nesse contexto, no ano de 1971, foi criado o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) e já em 1969, o BNH havia sido autorizado a aplicar recursos do FGTS nos sistemas de abastecimento de água e esgotos. Em 1973, foram formulados e implementados, dentre outros, o programa Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano e o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), que reafirmava a prioridade da habitação popular, sob a promoção das Companhias de Habitação.

A mobilização de recursos humanos, financeiros e materiais por parte das instituições, unidades e agências administrativas públicas e parceiros privados envolvidos na implementação da política habitacional apoiada no tripé SFH/BNH/Cohabs tem determinações que ajudam a explicar a entrada da questão da moradia na agenda pública brasileira<sup>8</sup>. Nessa perspectiva, Rolnik (2015) demarca um campo de convergências e conflitos entre três dimensões pertinentes à escolha de um

---

<sup>8</sup>Nas palavras de Rolnik: "O lançamento do BNH foi fruto da coalização de interesses empresariais, particularmente ligados à indústria da construção civil, que, a partir do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipes) - instituição criada, em 1961, por empresários e doações do governo norte-americano, para formular uma contraofensiva política à ascensão de João Goulart -, articulou-se à União Democrática Nacional (UDN) e ao lacerdismo". (ROLNIK, 2015, p. 282).



organismo financeiro como o espaço privilegiado da formulação e implementação de uma política habitacional apoiada na ideia da casa própria. Diz ela:

[...] Em primeiro lugar, a política depende e incide sobre as estratégias monetárias e fiscais do país. Em segundo lugar, está ideológica e politicamente alicerçada na ideia de combate ao 'déficit habitacional', ou seja, na ideia de que as necessidades habitacionais correspondem a uma demanda reprimida de 'casas próprias' a serem construídas. Em terceiro lugar, trata-se de um instrumento de fomento à atuação de um setor - a indústria da construção civil -, além de, evidentemente, ser um dos motores do próprio setor financeiro. (ROLNIK, 2015, p. 282).

É vasta a literatura que analisa a crise desse modelo brasileiro de política habitacional, cujo fim pode ser situado no ano de 1986, ano da extinção do BNH. Dos estudos (VILLAÇA, 1986; MARICATO, 1987; SILVA, 1989; ARRETCHE, 1990), que tomei como referência para a compreensão das causas desse fim, é possível identificar, dentre outros, os seguintes processos: a) conjuntura mais geral de crise do regime ditatorial-militar reforçada, no campo da atividade econômica, pela recessão e inflação; b) mercado médio como clientela preferencial do BNH, pois atraente pelos juros que rendiam ao Banco, até 10% ao ano, enquanto que o mercado popular, além de elevado nível de inadimplência apresentado até então, só rendia juros de 1 a 3%<sup>9</sup>; c) ruptura da coalização de interesses empresariais e políticos que amparavam o regime ditatorial, d) redução do poder aquisitivo e de compra de expressivos segmentos sociais e os que já tinham conseguido o financiamento habitacional, passaram a ter dificuldades em pagá-lo. Tal determinação convergiu para a ampliação sem controle da inadimplência e consequente desagregação nas contas do BNH.

Dessa maneira, a despeito dos resultados expressivos da primeira política pública habitacional brasileira, de cunho mais abrangente e sistemático de acesso à *casa própria* pelos trabalhadores urbanos, esta não reverteu, de modo substantivo, à questão da moradia. Do final da década de 1970 até meados da década de 1980, a crise econômica, que evidenciava o colapso do nacional-desenvolvimentismo, da modernização conservadora e do autoritarismo dos governos militares, bem como a efervescência política, peculiar ao início do longo ciclo das lutas operárias e urbanas no Brasil (LOPES, 2010), contribuíram para o encerramento político-institucional do regime militar e a ampla participação política no processo pré-Constituinte.

---

<sup>9</sup>O crescente privilégio dado a faixas salariais mais altas explicitava contradições da política e retrocessos do BNH, que, ao ser criado, tinha como um dos seus pressupostos o rompimento com a seletividade dos programas de acesso à casa própria até então existentes.

Do ponto de vista de respostas às necessidades legítimas de moradia, no referido período, ao mesmo tempo do colapso do sistema de crédito habitacional, verificou-se a expansão de ocupações de terras urbanas com fins de moradia, mediante autoconstrução, de forma desordenada e sem acesso a equipamentos e serviços urbanos básicos. É relevante sublinhar que, após a desarticulação da política pública nacional de habitação, estabeleceu-se uma dinâmica de fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e redução dos recursos estatais na área da provisão da moradia urbana. (ARRETCHE, 1990). Como indicado no Quadro 1, nos primeiros governos situados na conjuntura da redemocratização brasileira (José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e FHC) foram formulados diversos programas habitacionais isolados e caracterizados pela seletividade e pequeno impacto na minimização ou superação da questão da moradia nas cidades brasileiras.

No campo do desenvolvimento das políticas públicas de moradia no Brasil, é fundamental considerar que ao mesmo passo que estas, nesses governos, retrocediam no sentido da garantia da moradia, lutas sociais, apoiadas na organização operária e popular, canalizavam para a “Constituinte”, demandas em prol da Reforma Urbana. Essas lutas e demandas se manifestavam assentadas, de modo geral, nos princípios do direito à cidade, da gestão democrática das cidades e da função social da cidade e da propriedade.

Todavia, contradições entre os avanços no plano jurídico-constitucional e a realidade econômico-social e urbana brasileira não cessaram de se explicitar nas conjunturas que sucederam a Constituinte. No ano de 1989, a primeira eleição direta, ocorrida depois do período ditatorial, elegeu, para a Presidência, Fernando Collor de Mello, do Partido da Reconstrução Nacional (PRN).

Nesse momento histórico, recordo, deu-se a adesão do Brasil ao projeto neoliberal, condição que incidiu, e ainda incide, restritivamente, nas possibilidades de efetivação, numa perspectiva universalista, dos direitos sociais e urbanos garantidos na chamada Constituição Cidadã. Envolvimento em práticas de corrupção e forte mobilização da sociedade civil confluíram para a deposição, em 1983, de Fernando Collor de Mello. Ao terminar o mandato de Itamar Franco, que completou o governo do presidente deposto, FHC, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), é eleito e reeleito, assumindo a Presidência por dois mandatos consecutivos (de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002), governando, assim, por oito anos o Brasil. Nesse

longo governo, manifestado o cumprimento do projeto neoliberal no país, destaca-se a chamada Reforma de Estado<sup>10</sup>.

De forma clara, dava-se a atualização da modernização conservadora, condição indispensável para que grupos capitalista-empresariais, e seus intelectuais, sustentassem a expansão do capitalismo na sociedade brasileira. A Constituição Cidadã redigida com o intuito de provocar alterações e avanços políticos, econômicos e sociais, passa a ser vista como atraso, retrocesso e barreira ao desenvolvimento do Brasil. Volta, então, a ganhar força à exaltação a um tipo de modernização contrária aos direitos sociais fundamentais assegurados na CRFB/1988. Mas, integrando o longo ciclo das lutas operárias e populares no Brasil (LOPES, 2010), o PT e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) se destacam nos debates e embates contra o avanço do ideário neoliberal e pelo cumprimento das conquistas constitucionais.

Em termos do interesse temático da dissertação que aqui apresento, chega-se a segunda conjuntura - inicia em 2003 e alcança os dias atuais, a despeito do golpe midiático-jurídico que, em agosto de 2017, interrompeu o mandato presidencial de Dilma Rousseff do PT. Isto se justifica na medida em que a PNH e o PMCMV que estavam em curso no país, em termos oficiais, não foram alterados nos seus contornos gerais.

Em 2003, a eleição presidencial de Luís Inácio Lula da Silva, um dos mais expressivos representantes, nas décadas de 1980 e 1990, da luta sindical e do PT, proclamou a vontade da maioria da população eleitora por transformações na sociedade brasileira<sup>11</sup>. Cabe enfatizar que, no início dos anos 2000, expressões da questão social, especialmente a reposição da segregação socioespacial urbana, indicavam que a dinâmica concreta das cidades brasileiras permanecia distante do

---

<sup>10</sup>No Brasil, tal Reforma tem por base a compreensão de crise estatal como: a) uma crise fiscal caracterizada pela crescente perda de crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; b) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção manifestada de várias formas: o Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importação do Terceiro Mundo e o estatismo nos países comunistas; c) necessidade de mudanças na forma de administrar o Estado. Nesse sentido, são consideradas inadiáveis medidas como: o ajustamento fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; reforma da previdência social; inovação nos instrumentos de política social e a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua *governança*, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (BRASIL, Presidência..., 1995).

<sup>11</sup> Uma série de análises políticas e acadêmicas pondera que, contrariando o legado teórico-político do PT e compromissos assumidos com a classe trabalhadora durante as campanhas presidenciais, o caminho tomado por "Lula" teria sido o de administrar, prioritariamente, interesses do capital. Esse é o momento, no qual, conforme Lopes (2010), o PT, com o Governo Lula, transita da experiência de governos locais e da sua origem na oposição ao governo da República, se encerra o longo ciclo das lutas operárias e populares no Brasil.

ideário das lutas sociais pela Reforma Urbana, construída, no Brasil, desde o final dos anos 1970. Essa dinâmica também se afastava de normativas da CRFB/1988 no tocante a democracia (fundada nos princípios da descentralização, da participação e do controle popular), a afirmação da função social da propriedade urbana e ao direito à moradia e a cidade.

Tais normativas, nos termos da Lei, encontram-se assim definidos: República Federativa do Brasil, Constituição, 1988, Título VII, Capítulo II - Da Política Urbana. Art. 182. A política do desenvolvimento urbano executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. 1 - O plano diretor aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. 2 - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. 3 - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia indenização em dinheiro. 4 - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Ainda com a preocupação de definir o escopo da Lei, ressalto que a Emenda Constitucional no ano 2000<sup>12</sup> incluiu a moradia entre os direitos sociais, ao mesmo passo amplia e reforça o papel do Estado brasileiro na provisão de moradias para as famílias mais pobres.

Moradia digna é aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda. Moradia é um direito humano, afirma o Tratado dos Direitos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas (ONU), ratificado pelo Brasil em 1992, e como tal deve ser reconhecido, protegido e efetivado através de políticas públicas específicas (PROJETO MORADIA, 2000, p.12).

---

<sup>12</sup>Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)>. Acesso em: 11 mai. 2018.

A conformação progressista do governo de Luís Inácio Lula da Silva, num contexto no qual se configuram estratégias políticas-governamentais, que muitos estudiosos chamam de Novo Desenvolvimentismo ou Neodesenvolvimentismo<sup>13</sup>, convergiram para a volta da questão da moradia à agenda pública. Nessa proposta de desenvolvimento<sup>14</sup>, o Estado deve garantir condições macroeconômicas e salvaguardas jurídicas que diminuam a incerteza do ambiente econômico e do investimento privado e aumentem a demanda por fatores de produção, emprego e ganhos dos trabalhadores. No âmbito dos direitos sociais, a perspectiva é a redução da pobreza e da desigualdade social. A questão social deve ser equacionada por intermédio de um “pacto social” que contemple bons índices de competitividade, crédito acessível e políticas sociais cada vez mais abrangentes. Cabe demarcar que, segundo a análise de Castelo (apud RAICHELIS, 2013),

O novo-desenvolvimentismo tem uma curta e recente história na América Latina. Surge no século XXI - mais precisamente no Brasil com os escritos de Luiz Carlos Bresser Pereira e alguns documentos do empresariado nacional - como uma suposta alternativa à crise do neoliberalismo. Nasce, portanto, como uma tentativa das classes dominantes e seus ideólogos orgânicos de traçarem uma terceira via de desenvolvimento, criticando tanto o neoliberalismo do Consenso de Washington quanto o socialismo do século XXI. Rapidamente grupos ligados à socialdemocracia brasileira, que então passaram a ocupar palácios, parlamentos e conselhos de administração de estatais e do grande capital, juntaram-se ao novo-desenvolvimentismo e passaram a disputá-lo, visando dar um caráter “social”, “estatista” e “nacionalista” à nova ideologia. Criaram uma falsa disputa entre burguesia produtiva e burguesia rentista, Estado e mercado, nacional e estrangeiro, intervencionistas e privatistas, e foram pautados política e ideologicamente pelos antigos neoliberais. (CASTELO apud RAICHELIS, 2013, p. 389)

Dessa análise, é possível depreender que o neodesenvolvimentismo tem como principais objetivos a atuação de um Estado forte para operar nas falhas de

<sup>13</sup>Recorde-se que no Início do século XXI, líderes políticos latino-americanos, como Hugo Chávez (Venezuela), Michele Bachelet (Chile), Nestor Kirchner (Argentina) e Luís Inácio Lula da Silva (Brasil) foram eleitos para presidentes dos seus países com discursos de combate ao neoliberalismo e defesa do retorno do Estado como interventor privilegiado na “questão social”.

<sup>14</sup>Para muitos autores, a exemplo de Fiori (2011), a compreensão do ‘neodesenvolvimentismo’ exige que se compreenda a construção e legitimação da ideologia nacional desenvolvimentista na América Latina e, de modo especial, no Brasil. Nesse sentido, esse autor apresenta importante contribuição ao demarcar as matrizes teóricas que embasaram os estudos e debates sobre o papel do Estado nos processos de desenvolvimento econômico, identificando, no Brasil, no período de maior ebulição da ideologia do nacional desenvolvimentismo, entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o golpe civil militar de 1964, ‘três grandes matrizes de pensamento’. São elas: a *teoria da modernização* alicerçada na teoria weberiana, com filiação acadêmica norte-americana e contemporânea à teoria de Walter Rostow sobre as etapas do desenvolvimento econômico; a *teoria estruturalista* do centro-periferia e do intercâmbio desigual, largamente influenciada pelo pensamento de Raúl Prebisch e com claros vínculos com a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), órgão da Organização das Nações Unidas (ONU); e a *teoria da revolução democrático burguesa*, a qual se apoia em fundamentos marxistas e se encontra presente no discurso e proposições programáticas de Partidos Comunistas do continente.

mercado, fortalecer o atual padrão de reprodução capitalista, imposto ao Brasil, desde a década de 1980, e, assim, aprofundá-lo. Com relação às políticas econômicas, precisa haver responsabilidade fiscal, alcançar as metas inflacionárias, incentivos fiscais, tributários e subsídios para conglomerados do capital monopolista para aumentarem suas taxas de lucro, sob o manto de políticas industriais e de inovação tecnológica, entre outras. No trato de certas expressões da questão social, devem-se utilizar políticas sociais focalizadas, direcionadas às camadas mais pobres da sociedade. “O neodesenvolvimentismo vê a redução das desigualdades sociais e o combate ao pauperismo por um viés economicista, de geração de renda nas camadas pobres voltada para a formação de um mercado de massas”. (CASTELO apud RAICHELIS, 2013, p. 393).

Na particularidade brasileira, as relações entre os governos petistas na presidência da República Federativa do Brasil e o neodesenvolvimentismo vêm desafiando diversos sujeitos políticos, acadêmicos e militantes no sentido da análise crítica de seus fundamentos e de seus impactos sobre dimensões diversas da vida social e, de modo particular, no campo dos resultados da implementação desse ideário em determinadas áreas de políticas públicas<sup>15</sup>. Nessa perspectiva, Castro (2013) participa desse debate demarcando que:

O chamado “Novo desenvolvimentismo” se estabelece, como novo modelo de desenvolvimento brasileiro, a partir do segundo mandato do presidente Lula, supostamente em contraposição ao ideário neoliberal. Mas a rigor, efetiva-se uma inflexão da política econômica, ao manter o núcleo duro da política de ajuste e incorporar uma dimensão desenvolvimentista. Trata-se do novo padrão brasileiro de inserção na economia mundializada, em meio à atual crise estrutural do “capitalismo flexível”. [...]. A busca incansável do crescimento econômico flexiona a lógica de “máximo para o econômico e mínimo para o social”, base da ideologia neoliberal, para passar a assentar-se na ideia de um “capitalismo humanizado” sem, no entanto, romper como o conservadorismo, que é base da formação social, econômica e política brasileira. Trata-se de um novo projeto do capital, que busca equilibrar crescimento econômico e desenvolvimento social. (CASTRO, 2013, p. 363).

Seguindo na sua reflexão, Castro (2003) acentua que a dimensão ideológica exerce papel crucial nesse reordenamento social. Valendo-se de conceitos como o de “capital humano”, difunde novos ideários sobre o trabalho, educação, competência, individualidade. Significa dizer que, baseado na ideia de capital humano,

<sup>15</sup>A Revista de Políticas Públicas (RPP) do PPGPP da UFMA, por exemplo, dedicou o Dossiê Temático, do v. 17, n. 2, julho/dezembro 2013, ao tema “A Questão do Neodesenvolvimentismo e as Políticas Públicas: o debate contemporâneo”.

cada indivíduo é responsável por seu crescimento. É este que deve buscar se qualificar pra ter melhores oportunidades no disputado mercado de trabalho. Se a ideia de capital humano associa-se a iniciativa individual, a teoria do capital social tem como objetivo estimular as instituições a fortalecerem a ajuda mútua e criarem redes de solidariedade, para assim alcançar o desenvolvimento local nas comunidades mais carentes. “Sob a fachada de um ‘capitalismo humanizado’, o novo-desenvolvimentismo prega o crescimento econômico atrelado, e em equilíbrio com a expansão do social”. (CASTRO, 2013, p. 365).

Trata-se, então, de modelo de desenvolvimento que este segue a orientação capitalista, apresentando-se de “[...] forma mesclada à política neoliberal, forjando um modelo neoliberal híbrido de desenvolvimento, ao conciliar diretrizes desenvolvimentistas e liberais”. (CASTRO, 2013, p. 365).

Nesse contexto, no aspecto do planejamento e gestão das cidades conformato no primeiro governo presidencial de Luís Inácio Lula da Silva, é importante relembrar o acúmulo de debates e experiências integrados ao *urbanismo petista* e suas inovações na proposição de instrumentos de democratização da ação pública, especialmente da administração municipal, entendidos como capazes de alterar padrões históricos do relacionamento Estado - Sociedade, no Brasil<sup>16</sup>. Assim, na busca de compreensão dos fundamentos das políticas públicas de moradia implementadas no Brasil, a partir de 2003, esta deve considerar esse acúmulo, mas, sobretudo, considerar as determinações gerais que orientam o padrão de regulação econômica e social do capitalismo, que se mantém resguardado nas propostas do neodesenvolvimentismo.

Sobre a formulação da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e a criação do Ministério das Cidades, Rolnik (2015, p. 294-295) assim se pronuncia:

Uma das primeiras iniciativas tomadas pelo governo Lula foi a criação do Ministério das Cidades. Esse órgão governamental foi especificamente encarregado de formular a política urbana em nível nacional e fornecer apoio técnico e financeiro a governos locais, integrando as arenas institucionais das

---

<sup>16</sup>Recorde-se, por exemplo, a estratégia do Orçamento Participativo (OP), um dos mecanismos de administração que compunha as *21 teses para a criação de uma política democrática e socialista* propostas, no ano de 1996, por Tarso Genro, então prefeito de Porto Alegre: “O elemento central do poder público é a peça orçamentária e a sua construção democrática e participativa, ‘via’ uma esfera pública não estatal, legitimada por contrato político a partir do governo; e esta construção traduz o momento mais importante de uma cogestão estatal e pública não estatal; estimuladora de consensos majoritários a partir de uma diretriz política irrenunciável: os interesses ‘subalternos’ tendem a se tornar os interesses dominantes e a cidade não pode ser mais uma cidade para poucos, mas uma cidade para todos” (GENRO, 1996, p.3).

políticas federais de habitação, saneamento e transportes, que desde o início da Nova República, haviam transitado por catorze ministérios e secretarias distintos. Inicialmente ocupado por membros do PT e por assessorias e lideranças dos movimentos sociais urbanos surgidos nos anos 1980 e 1990, o novo ministério marcava o reconhecimento da agenda da reforma urbana como prioridade política. Seus integrantes levavam para o governo federal práticas e políticas que haviam sido experimentadas nos governos locais pelos quais o PT havia passado. Dentre elas, os processos participativos para a elaboração de políticas, como as conferências, assim como as experiências de autogestão na produção de habitação, que, a partir da primeira administração do PT em São Paulo (1989-1992), ganharam escala e força política entre os movimentos de moradia.

No Quadro 2, a seguir, delinheio os elementos centrais da formulação da PNDU implementada pelo Ministério das Cidades, criado em 2003:

Quadro 2 - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: definições centrais

<b>Apreensão da Desigualdade Urbana</b>	Déficits Quantitativos e Qualitativos na Política Habitacional; Insustentabilidade da Mobilidade Urbana – Trânsito e Transporte e Regressividade do Investimento em Saneamento Ambiental.
<b>Tese central</b>	Vivemos uma Crise Urbana que exige uma política nacional orientadora e coordenadora de esforços, planos, ações e investimentos dos vários níveis de governo e, também, dos legislativos, do judiciário, do setor privado e da sociedade civil. O que se busca é a equidade social, maior eficiência administrativa, ampliação da cidadania, sustentabilidade ambiental e resposta aos direitos das populações vulneráveis: crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, negros e índios.
<b>Definição de desenvolvimento urbano</b>	Melhoria das condições materiais e subjetivas de vida nas cidades, com diminuição da desigualdade social e garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica. Ao lado da dimensão quantitativa da infraestrutura, dos serviços e dos equipamentos urbanos, o desenvolvimento urbano envolve também uma ampliação da expressão social, cultural e política do indivíduo e da coletividade, em contraponto aos preconceitos, a segregação, a discriminação, ao clientelismo e a cooptação.
<b>Objeto</b>	É o espaço socialmente construído. Não estamos tratando das políticas sociais, de um modo geral, mas daquelas que estão relacionadas ao ambiente urbano. Considerando esse tema, um novo recorte torna mais objetivo o escopo do trabalho em torno dos temas estruturadores do espaço urbano e de maior impacto na vida da população: <b>habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana e trânsito</b> . Dois temas estratégicos se somam a este conjunto: a política fundiária / imobiliária e a política de capacitação / informações.
<b>Recursos, Orçamento e Financiamento</b>	Orçamento Geral da União, Recursos do Tesouro Municipal, Recursos do FGTS e do Fundo de Amparo do Trabalhador, operadas pela Caixa Econômica Federal e pelo BNDES; Recursos de agências internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.
<b>Propostas estruturantes</b>	Implementação dos Instrumentos Fundiários do Estatuto da Cidade Novo Sistema Nacional de Habitação Mobilidade Urbana Novo Marco Legal para o Saneamento Ambiental

Fonte: Adaptado a partir da PNDU 2003.



É sob orientação da PNDU, esquematizada no Quadro 1, que, em 2004, uma nova política pública nacional de habitação<sup>17</sup> é formulada, propondo-se a ser coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade, e com as diretrizes do governo, que preconizava a inclusão social com gestão participativa e democrática, e buscava promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda. No Quadro 3, a seguir, delinheio os componentes gerais dessa Política.

Quadro 3 - Política Nacional de Habitação (2004): definições centrais

<b>Apreensão da importância do Desenvolvimento Urbano junto à Política Nacional de Habitação</b>	A Política Nacional de Habitação (PNH) tomou como ponto de partida que a moradia na cidade adquire sentido apenas no contexto da política urbana. A PNH depende fundamentalmente de três eixos: política fundiária, política financeira e estrutura institucional. Os aspectos relacionados à construção civil estariam dependentes dessa matriz formada por fatores determinantes.
<b>Tese Central</b>	A Política Nacional da Habitação tem como componentes principais: Integração Urbana de Assentamentos Precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação. Portanto, a articulação entre terra e financiamento mostra-se indispensável para garantir o sucesso de uma ação que pretende minimizar a exclusão territorial. Sem essa articulação, a injeção de recursos financeiros num mercado patrimonialista pode inflar o preço da terra e dificultar o acesso à moradia em vez de ampliá-lo.
<b>Meta da Política Nacional de Habitação</b>	A elaboração e implementação da Política Nacional da Habitação obedecem a princípios e diretrizes que têm como principal meta garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna, e considera fundamental para atingir seus objetivos a integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano.
<b>Princípios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na CRFB de 1988.</li> <li>- Moradia digna como direito e vetor de inclusão social;</li> </ul>

<sup>17</sup>É relevante assinalar que elementos que constam nessa Política já eram anunciados, por Luís Inácio Lula da Silva, nas campanhas para as eleições presidenciais. A referência então era o Projeto de Moradia, proposto pelo Instituto Cidadania, que ele mesmo coordenava e do qual participavam técnicos, acadêmicos, sindicatos, entidades empresariais e poder público. “Lançado em 2000, o projeto propôs a criação do Sistema Nacional de Habitacional, formado por três entes da federação, que atuariam de forma estruturada sob a coordenação do novo Ministério das Cidades. O controle social seria exercido pelo Conselho Nacional das Cidades e por órgãos semelhantes nos estados e municípios, aos quais caberia gerir fundos de habitação que deveriam concentrar recursos orçamentários para subsidiar moradia para a população de baixa renda. Para implementar essa proposta, seria prioritária a aprovação do projeto de lei imobiliária de iniciativa popular que instituiria o Fundo Nacional de Habitação, bandeira do movimento de moradia que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional. Inspirado no modelo do Sistema Único de Saúde, esse projeto propunha um sistema federativo de articulação de orçamentos sob controle social. A política de subsídios previa um mix de recursos não onerosos do Orçamento Geral da União (OGU) e do FGTS para viabilizar o crédito e o acesso à moradia digna para a população de baixa renda”. (ROLNIK, 2015, p. 205 e 206).

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e controle do uso do solo;</li> <li>- Questão habitacional como uma política de Estado uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário;</li> <li>- Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos;</li> </ul>
<b>Diretrizes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolvimento institucional por meio do estímulo à participação de todos os agentes públicos e privados, da sociedade organizada, dos setores técnicos e acadêmicos na formulação e implementação da Política Nacional de Habitação, com vistas à superação do déficit habitacional brasileiro;</li> <li>- Mobilização de recursos através da estruturação do Sistema Nacional de Habitação para viabilizar a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro, por meio da articulação de recursos (dos fundos), planos, programas e ações;</li> <li>- Identificação da demanda por meio de estudos e pesquisas destinados a estabelecer critérios que melhor traduzam a diferenciada realidade socioeconômica das famílias objeto dos programas a serem patrocinados pela política pública;</li> <li>- Gestão de subsídios promoção e apoio a mecanismos de transferências de recursos não onerosos (na forma de transferência de renda) para atender a parcela de população sem capacidade de pagamento de moradia, identificada como pertencente à faixa de população abaixo da linha de pobreza;</li> </ul>
<b>Propostas estruturantes à Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Articulação da política habitacional com as políticas fundiária, de infraestrutura e saneamento ambiental e de mobilidade e transporte em consonância com as diretrizes de política urbana e demais políticas sociais, de forma a garantir a inclusão cidadã, bem como a articulação da política habitacional com as diretrizes estabelecidas nos planos de desenvolvimento urbano, em especial no Estatuto da Cidade, nos Planos Diretores e na legislação urbanística deles decorrente;</li> </ul>

Fonte: Adaptado a partir da PNH 2004.

Do ponto de vista da dinâmica da sociedade brasileira e sua inserção na dinâmica global do capitalismo, é importante marcar que as ações do novo Governo, mediante políticas públicas sociais amplas na direção da afirmação de um Estado de direitos, em que o acesso à moradia adequada e o direito à cidade são elementos importantes, se efetivam:

[...] exatamente no mesmo período que o país vê avançar a hegemonia dos circuitos globalizados do capital e das finanças, assim como das agendas e pautas neoliberais, especialmente nas políticas habitacionais e urbanas, o que faz com que esse momento seja marcado por ambiguidades e contradições. (ROLNIK, 2015, p. 262).

Nesses termos, a PNH de 2004 se encontra apoiada em duas vertentes, uma voltada para a habitação social e a outra para a habitação de mercado, divididas

de acordo com o perfil da demanda e fontes de recursos. “Entre 2006 e 2008, os recursos do FNHIS foram basicamente destinados para apoiar a elaboração de planos municipais e estaduais de habitação, além de algumas poucas ações na área de urbanização de favelas”. (ROLNIK, 2015, p. 298).

No ano de 2008, quando a bolha hipotecária estoura nos Estados Unidos, fica evidente a extensão e gravidade do processo de financeirização da moradia, que, num quadro de crise internacional, passou a ter manifestações particulares no contexto das relações entre cada sociedade concreta, a produção da urbanização e os circuitos mundializados do capitalismo financeiro e imobiliário.

No Brasil, empresários atingidos ou ameaçados por essa crise buscam apoio do governo no sentido da definição de medidas no campo da provisão de moradia, que incluíssem subsídios diretos ao comprador e a intermediação do Estado na compra de 200 mil unidades habitacionais que as construtoras estavam preparadas para lançar no mercado. A presença e intervenção do Estado brasileiro na consecução dessa estratégia (ou desse “pacote”) constituíam-se, então, como fundamentais. Das negociações entre empresários do setor e o Ministério da Fazenda, sem a participação do Ministério das Cidades (ROLNIK, 2015), resultou a proposta que foi apresentada ao presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2008.

Em face dela, o então presidente indica a construção de 1 milhão de casas e não somente 200 mil, como proposto. Define, ainda, aumento na inclusão dos setores de baixa renda, deslocando o foco do segmento situado na faixa de renda entre quatro e dez salários mínimos. Assim, foi criada uma faixa para pessoas com renda baixíssima, totalmente subsidiada e fora do crédito hipotecário. A seleção nessa faixa deveria ficar sob a responsabilidade de governos estaduais e prefeituras, guardando assim semelhança com o PAR, operacionalizado pela CEF.

Com novos patamares de investimentos públicos para o setor habitacional, a partir desse conjunto de circunstâncias e interesses, foi lançado, no ano de 2009, com previsão orçamentária no Plano Plurianual 2008-2011 de 34 bilhões, o Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Um programa concebido como uma das ações mais importantes do governo na área econômico-social mediante a articulação da oferta de moradia com estratégia de crescimento econômico, dinamização do setor imobiliário e a oferta de empregos.

Não há dúvida de que o setor imobiliário e, especialmente, as incorporadoras financeirizadas e seus investimentos foram altamente beneficiados pelo programa, já que este não só os salvou da derrocada, como impulsionou o valor de suas ações. Realizados seus lucros, essas grandes empresas, que foram as que mais lançaram unidades no programa em sua primeira fase, começam lentamente a deixá-lo na fase 2, voltando-se para seus nichos mais tradicionais de mercado. De qualquer forma, impulsionado pelo programa, o crédito habitacional passou de 1,55% do PIB do país, em 2006, para 3,48% em 2010 e 6,73% em 2013". (ROLNIK, 2015, p. 305-306)

Em março de 2010, o lançamento do PAC 2, absorvendo o PMCMV, reforça o lugar estratégico ocupado pelos setor habitacional e a construção civil como vetores do desenvolvimento brasileiro e amplia a previsão de investimento, para a produção e financiamento habitacional e a urbanização de assentamentos precários, no período 2011-2014, para 278 bilhões. Se na primeira fase do Programa a meta era a construção de um milhão de unidades, na segunda fase a meta salta para dois milhões de unidades habitacionais.

Inegável que o PMCMV impulsionou o mercado financeiro-imobiliário e a indústria de construção civil, assim como contribuiu para avanços na concretização do direito a moradia: "[...] o crédito habitacional passou de 1,55% do PIB do país, em 2006, para 3,48% em 2010 e 6,73% em 2013" (ROLNIK, 2015, p. 306). Também é incontestável que os números exitosos do Programa tiveram influência na eleição de Dilma Rousseff em 2010 e sua reeleição em 2014. Cardoso, Jaenisch e Aragão (2017, p. 33) registram que:

O último levantamento divulgado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão indica que até junho de 2016 já tinha sido contratadas a construção de 4,36 milhões de unidades habitacionais em 96% dos municípios do país (com 2,9 milhões já entregues). Cerca de 35% delas estão concentradas na região sudeste, 28,4% na região nordeste, 18% na região sul, 11,35 na região centro-oeste e 6,8% na região norte; algo que corresponde a um investimento na ordem de R\$ 309,6 bilhões.

Todavia, muitas são as críticas direcionadas ao PMCMV. Ainda que não seja propósito desta dissertação proceder a uma avaliação desse programa habitacional, duas ordens de críticas a ele dirigidas merecem destaque. A primeira tem como alvo a localização dos conjuntos residenciais, principalmente daqueles inseridos na faixa 1, em terrenos escolhidos pelas construtoras, situados, na maioria das vezes, em terrenos desvalorizados do ponto de vista do mercado imobiliário e

afastados de serviços e equipamentos urbanos<sup>18</sup>. A segunda diz respeito ao tipo de arranjo financeiro entre agentes públicos e privados, o qual contribui para a conformação de uma política habitacional referenciada no modelo da casa própria, adquirida via mercado e crédito hipotecário e para a continuidade da histórica apropriação de fundos públicos por atores privados<sup>19</sup>.

A consideração de elementos da historicidade do PAC e do PMCMV permite a ponderação de que, de fato, incide aqui a realização de um discurso e prática neodesenvolvimentistas concretizadas pelos governos presidenciais do PT nas condições do capitalismo neoliberal, mediante forte intervenção estatal na economia, corrigindo falhas do mercado, e criação de um cenário de grandes obras, que se mostra indissociável da perspectiva de desenvolvimento guiada por demandas econômicas de cunho nacional e internacional.

Nesse contexto, do ponto de vista do avanço na concretização do direito à moradia, em que pese às conquistas nesse campo, a urbanização brasileira permanece, no presente, a manifestar desigualdades sociais de modo dramático e contundente. Em favelas, por exemplo, os investimentos estatais não responderam, plenamente, à escassez de serviços públicos básicos nesses espaços. Também não contribuíram para a superação do estigma de lugares violentos que acompanha esse modo de morar em cidades brasileiras.

O estigma territorial das periferias e favelas - elemento central de uma cultura excludente - foi assim reforçado nos anos 1990, reinventando-se no novo milênio nas cidades brasileiras, apesar dos avanços de renda e emprego que permitiram o aumento do consumo das classes populares. Isso se deve, em parte, ao caráter político-militar-territorial do comércio de drogas, que se mimetiza com os bairros populares, transformando favelas e periferias em sinônimo de insegurança e objeto permanente de políticas de segurança. (ROLNIK, 2015, p. 275).

---

<sup>18</sup>Nesse sentido, Cardoso et al (2011, p. 6,7) fazem a seguinte observação: “[...] pode-se inferir que o modelo adotado pelo PMCMV tende a promover uma periferização das intervenções habitacionais na cidade. Fenômeno decorrente do fato da oferta de terra urbanizada ser relativamente limitada na maioria dos municípios com maior centralidade e, na ausência de políticas de controle da especulação e cumprimento da função social da propriedade, a tendência é que o preço da terra aumente na proporção em que cresce a demanda. Seja pelo preço ou tamanho dos terrenos disponíveis, o setor empresarial irá inevitavelmente, privilegiar as periferias para a localização dos seus empreendimentos”.

<sup>19</sup>Nessa direção, Rolnik (2015, p. 309) assim se explicita: “O Programa, 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 transferências de risco para as instituições públicas, ao mesmo tempo 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”.

As chamadas áreas ilegais<sup>20</sup> não cessam de ampliarem-se reforçando antigos e gerando novos processos de segregação socioespacial, associando-se a expressões de degradação ambiental urbana, nas quais a questão social e a questão ambiental se interpenetram, e fixando nos espaços das cidades uma nova geografia da pobreza e da vulnerabilidade social.

[...]. As décadas de consolidação progressiva dos territórios populares - favelas, loteamentos periféricos e conjuntos habitacionais - não nos permitem mais falar em um espaço dual, marcado pelo espaço centro/periferia. Se, por um lado, os espaços que se constituíram nos anos do grande crescimento urbano (1960-1980) são hoje dotados de água, luz, equipamentos públicos e espaços comerciais, por outro, uma nova geografia da pobreza e da vulnerabilidade social, muito mais heterogênea e complexa, define o 'lugar dos pobres' na cidade, um grupo social também muito mais heterogêneo". (ROLNIK, 2015, p. 265)

Assim, do que foi até aqui demarcado e dissertado, é possível dar-se conta de um modo de urbanização atravessado por desigualdades sociais, recorrente especulação imobiliária<sup>21</sup> e profundos limites no acesso à moradia digna, um direito social que pressupõe o direito à cidade, conforme preconizado no Estatuto da Cidade<sup>22</sup>. Também é plausível afirmar que edições diversas de políticas públicas de habitação não conseguiram frear ou superar a proliferação de enormes ocupações autoconstruídos nas franjas urbanas, nas quais prevalecem formas imprecisas do tipo de posse, modos precários de morar, bem como acesso deficitário a serviços urbanos básicos.

Cabe, portanto, enfatizar as considerações de Lefebvre (2001, p. 105) sobre o direito à cidade. Diz ele: "[...] as necessidades sociais inerentes à sociedade

<sup>20</sup>De acordo com estudo do Instituto Pólis, as áreas ilegais, consoante a precariedade de diversas formas de morar encontradas no Brasil, podem ser assim caracterizadas: a) Áreas loteadas e ainda não ocupadas: ocupações realizadas em espaços anteriormente destinados a outros fins, como construção de ruas, áreas verdes e equipamentos comunitários ou, ainda, casas construídas sem respeitar a divisa dos lotes; b) Áreas alagadas: áreas localizadas em aterramentos de manguezal ou charco; geralmente são terrenos de marinha ou da União em áreas litorânea, c) Áreas de preservação ambiental: construções realizadas em margens de rios, mananciais ou em serras, restingas, dunas e mangues; d) Áreas de risco: moradias construídas em terrenos de alta declividade, sob redes de alta tensão, faixas de domínio de rodovias, gasodutos e troncos de distribuição de água ou coleta de esgotos.

<sup>21</sup>A especulação imobiliária é corrente na realidade brasileira, onde ainda 1/3 dos espaços para construção mantém-se vagos na expectativa de valorização, expulsando a população de baixa renda para as áreas ilegais, onde a especulação também já acontece. Estima-se que apenas 20% da população que necessita de habitação têm possibilidade de pagá-la e que os 80% restantes, além da ausência da renda, não apresentam o perfil para assumir os financiamentos existentes. (DAVIS, 2006 apud HOLZ, MONTEIRO, 2008).

<sup>22</sup>Recorde-se que O Estatuto da Cidade, pautado pela Lei nº 10.257/2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (1988), e estabelece diretrizes gerais da política urbana, tais como estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. E tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. (BRASIL. LEI Nº 10.257, DE 10 DE BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Constituição. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, Brasília, DF, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2018

urbana", vinculadas, as funções e estruturas da cidade, abarcando as econômicas, políticas, culturais, pode responder as necessidades humanas de organização do trabalho, da diversão, do encontro e mesmo da solidão, entre outras. Mas, na visão desse pensador é a capacidade estratégica existente na cidade, que pode assegurar soluções para os problemas urbanos. Nesse sentido, ele afirma: "Apenas grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias podem se encarregar das, e levar até a sua plena realização, soluções para os problemas urbanos: com essas forças sociais e políticas, a cidade renovada se tornará a obra". (LEFEBVRE, 2001, p. 113).

Com essas indicações, encontro o caminho para compreender algumas determinações, relações e expressões que sustentam, no presente, a continuidade das lutas sociais por moradia no Brasil. Trata-se de lutas por direitos negados - o direito a moradia e o direito à cidade -. Como analisa Harvey, (2014, p. 20), "[...] o direito à cidade é um significante vazio. Tudo depende de quem vai lhe conferir significado. [...] A própria definição de direito é objeto de uma luta, e essa luta deve ser concomitante com a luta por materializá-lo".

## **2.2 Lutas sociais pelo direito fundamental à moradia no Brasil: o escopo da lei e o atual protagonismo do Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST)**

Na compreensão mais geral das lutas sociais contemporâneas na sociedade brasileira, sigo a análise de Lopes (2010, 2015), que as periodiza nos seguintes termos: das greves operárias no ABC paulista, no final dos anos 1970, à eleição de um representante do PT para o governo da República, em 2003. Trata-se de um ciclo com dois períodos. No primeiro, destaca-se a resistência contra o regime ditatorial e os debates sobre a democratização do país como principais determinantes das lutas populares e democráticas. Nessas circunstâncias históricas, o ano de 1978 registra a irrupção operária na retomada das greves de caráter massivo. No segundo, sobressai-se a inflexão em direção ao Estado, guiada pelo processo constituinte e a chamada transição democrática. Aqui, já se expressam transformações no sentido da adesão do governo brasileiro as teses do projeto neoliberal e à ascensão do PT ao governo federal, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, para a Presidência da República. Tal momento termina o ciclo de lutas operárias e populares, mediante a desarticulação das condições objetivas de organização das classes

trabalhadoras e populares e a dispersão e fragmentação da classe operária e dos movimentos revolucionários em todo o mundo.

Na especificidade das lutas sociais por moradia, constituídas no interior e ao largo do ciclo demarcado por Lopes (2010, 2015), estas se organizaram em face do grave e recorrente quadro de desigualdades socioespaciais nas metrópoles e médias cidades brasileiras<sup>23</sup>. Como já indicado, essas lutas tiveram como uma de suas conquistas o Capítulo II - Da Política Urbana - da CRFB de 1988, que ensejou desdobramentos inéditos sobre a legislação urbana e o modelo de planejamento e gestão das cidades herdadas dos projetos desenvolvimentistas e modernizadores do período militar-autoritário.

Mas, para além dessa conquista, desde o final da década de 1990, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), o qual, de acordo com Antunes (1999), pode ser tomado como exemplo da representatividade dos movimentos sociais e mesmo do novo sindicalismo no Brasil contemporâneo, fez ressurgir a força da luta dos trabalhadores do campo, impulsionando as lutas sociais rurais recentes pela reforma agrária, ao mesmo passo em que, também, passou a influenciar as lutas por moradia nas cidades<sup>24</sup>. Nesse sentido, é relevante ponderar que, embora o MST seja um movimento sociopolítico nascido no meio rural, é crescente a incorporação de suas lutas pelos trabalhadores excluídos e desempregados dos centros urbanos, que, em períodos anteriores, migraram do campo para a cidade, e, hoje, em razão dos obstáculos na manutenção de condições de trabalho e vida, muitos fazem o movimento inverso.

---

<sup>23</sup>No Brasil, no final da década de 1970, emergiu o Movimento pela Reforma Urbana a partir de iniciativas de setores da Igreja Católica, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT). A intenção primeira era a de unificar as diversas lutas sociais urbanas presentes no Brasil. O processo constituinte, em curso ao longo da década de 1980, e a apresentação de emenda popular subscrita no mínimo por 30.000 eleitores reforçam a mobilização e a organização em torno da Reforma Urbana. A FNE, a ANSUR, a Coordenação Nacional dos Mutuários, o MDF e o IAB encorpam as lutas sociais em torno da emenda popular (entregue no Congresso Nacional com 160.000 assinaturas) que define como objetivos para a Reforma Urbana: (1) Quanto à propriedade imobiliária urbana: instrumentos de regularização de áreas ocupadas. Captação de valorização imobiliária. Aplicação da função social da propriedade. Proteções urbanísticas, ambientais e culturais; (2) Quanto à política habitacional: programas públicos habitacionais com finalidade social. Aluguel ou prestação da casa própria proporcional à renda familiar; (3) Quanto aos transportes e serviços públicos: natureza pública dos serviços sem lucros, com subsídios. Reajustes das tarifas proporcionais aos reajustes salariais. Participação dos trabalhadores na gestão do serviço; (4) Quanto à gestão democrática da cidade: conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendo popular, iniciativa legislativa e veto às propostas do legislativo.

<sup>24</sup>“[...] A sua emergência, como o mais importante movimento social e político no Brasil atual, fazendo renascer e ressurgir a luta dos trabalhadores do campo e convertendo-a no centro da luta política brasileira e da nossa luta de classes, é o nosso mais significativo exemplo da força e da retomada, em bases novas, da centralidade das lutas sociais no Brasil. O MST, em verdade, tem se constituído no principal catalizador e impulsionador das lutas sociais recentes e, pelos laços fortes que mantém com setores sociais urbanos, tem possibilitado visualizar a retomada de ações sociais de massa no Brasil, num patamar superior aquele vivenciado nos últimos anos. [...]” (ANTUNES, 1999, p. 248).



Assim, inicia-se a trajetória do MTST, que tomamos como expressão maior e atual, na sociedade brasileira, das lutas sociais por moradia. Para alguns analistas, é possível considerar a Marcha Nacional<sup>25</sup>, de 1997, como momento do surgimento desse Movimento. Destaca-se, nesse âmbito, o reconhecimento, por dirigentes do MST, quanto ao fortalecimento da luta pela reforma agrária mediante alianças com um movimento de trabalhadores em luta pela reforma urbana. O ponto de convergência? A busca de condições dignas de vida para os trabalhadores nas cidades e no campo, alicerçada no entendimento de que a dinâmica do capitalismo, no presente histórico, integra, entre outros: persistentes obstáculos ao acesso a terra, crescente desestruturação das tradicionais formas de trabalho assalariado, controles espaciais e policiamento violentos; ao mesmo tempo em que influência a ação estatal na produção e distribuição de equipamentos e serviços urbanos essenciais. Trata-se, portanto, de processos que incidem e exigem transformações nas relações campo - cidade e entre trabalhadores urbanos e rurais.

Na década de 90, no seio do MST em São Paulo, essa mudança de perfil passou a ser percebida entre as/os participantes e interessadas/os em ingressar no movimento. Elas/es não possuíam mais o perfil do campesinato e muitas/os não almejavam retornar ao campo, mas pretendiam estabelecer-se no ambiente das cidades, todavia, com condições mínimas de empregabilidade, habitabilidade, acesso a serviços públicos e infraestrutura urbana. A partir dessa realidade, começa a ventilar, entre as/os integrantes do MST, a necessidade de organizar as pessoas no espaço urbano de maneira a enfrentar os desafios impostos pela vida nas cidades. Surge, então, o embrião do MTST, consoante afirma Cibele Maria Lima Rodrigues: A criação do MTST, em 1997, tem por objetivo a luta por moradia, pela reforma urbana e pela transformação social. Seus organizadores compreendem que as lutas por reforma agrária e por reforma urbana devem ser travadas de modo articulado, pois, na sua concepção, o alcance das metas da reforma urbana depende da luta simultânea pela reforma agrária. (RODRIGUES, 2002, p. 140 Apud MARTINS, 2015, p. 65)

É importante ressaltar que a estreita vinculação entre os dois movimentos não significa a dissolução das singularidades que caracterizam a luta em prol da reforma urbana e a luta pela reforma agrária. Na visão de Martins (2015), num momento inicial, a falta desse entendimento talvez tenha contribuído para o insucesso das primeiras ações do MTST, em São Paulo. Assim, para compreender e lidar com

<sup>25</sup>A 'Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça' foi organizada pelo MST para denunciar a impunidade das/os policiais militares no caso de Eldorado dos Carajás, em que dezenove militantes haviam sido mortos/os na operação da polícia para liberar a rodovia que havia sido travada em ato de protesto. A marcha também é mencionada na 'Cartilha do Militante', de 2005, como fator central para o surgimento do movimento: Foi assim que, na marcha nacional que o MST realiza todos os anos, no ano de 1997 este movimento resolveu liberar militantes comprometidos com a transformação da sociedade para criar um movimento urbano. Estes militantes começaram a estudar os problemas que os trabalhadores viviam com mais dificuldade e perceberam que, naquele momento, dois eram os mais preocupantes: Moradia e Trabalho". (GOULART, 2011 Apud MARTINS, 2015, p. 68).

os desafios da questão urbana no Brasil, suas complexas expressões, disputas e embates, em transformação permanente, a formação política e a capacitação passaram a integrar o conjunto de princípios e estratégias de ação desse Movimento.

[...] em Campinas, militantes foram enviadas/os para Rio Grande do Norte, Recife e Rio de Janeiro a fim de tentar constituir uma metodologia de trabalho e de atuação comum. O propósito era acumular e centralizar conhecimento para desenvolver um ferramental de luta urbana que propiciasse às famílias pressionar de maneira eficaz o poder público pela efetivação do direito à moradia, a serviços públicos e a equipamentos urbanos. Em 2009, no Encontro Estadual do MTST, o movimento oficializou o projeto de sua nacionalização e passou a formar grupos em diferentes estados do país, mantendo, na medida do possível e com respeito às peculiaridades e necessidades de cada região, uma identidade comum, dotada de estratégias de ação, valores e objetivos unificados nacionalmente. Desse modo, permitiu-se que o projeto político do MTST pudesse ser difundido, fazendo com que a luta contra o processo de urbanização excludente que vem sendo desenvolvido seja travada nacionalmente, contudo, atentando-se às especificidades de cada região do país, aos problemas que mais atingem as/os trabalhadoras/es sem teto dessas regiões e a como melhor se pode enfrentar essa situação de negação de direitos. (MARTINS, 2015, p. 69)

Então, nos fundamentos ideológicos e políticos da constituição do MTST encontra-se a importância atribuída ao debate e a luta em torno das questões urbanas, como momento de mobilização e organização de trabalhadores. A compreensão é a de que a partir dos bairros periféricos, espaços sempre desvalorizados pelo mercado imobiliário e com menos ou quase nenhuma infraestrutura social, as condições e o local da habitação, juntando-se a problemática da permanente negação dos direitos a terra, a moradia e a cidade, que manifestam injustos modos de vida e de reprodução social, componham os determinantes da constituição de uma identidade coletiva favorável à luta social e a organização dos trabalhadores no Brasil.

Ao mesmo tempo, a organização sindical, no espaço de trabalho, tem tido enormes dificuldades em organizar um segmento crescente de trabalhadores (desempregados, temporários, terceirizados, trabalhadores por conta própria, etc.), a partir de transformações ocorridas no próprio processo produtivo, que tornaram as relações trabalhistas mais complexas e diversificadas. Assim, o espaço em que milhões de trabalhadores no Brasil e em outros países tem se organizado e lutado é o território. É aí que o MTST se localiza: Somos um movimento territorial dos trabalhadores. (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO, 2018).

Atualmente, o MTST está organizado coletivamente<sup>26</sup>, com líderes nacional, estadual e regional. Trabalha com um modelo de gestão democrático-coletivista, assim, as deliberações ocorrem de maneira colegiada e com ampla participação dos integrantes militantes, tanto na tomada de decisão como na execução do que foi deliberado. Está presente em oito estados, São Paulo, Rio de Janeiro, Amazonas, Tocantins, Roraima, Ceará, Pernambuco e Goiás, mais o Distrito Federal. Não existe um cadastro unificado, mas a estimativa é a de que, nas ocupações e núcleos comunitários ligados ao Movimento, existam, aproximadamente, 40 mil famílias. Seus princípios e modelos de organização orientam para uma atuação unificada do ponto de vista ideológico em relação às suas lutas, mas sem desconsiderar estratégias de ação específicas em face das características de cada região e território envolvidos na luta.

O protagonismo do MTST, no campo das lutas por moradia no Brasil, também estabelece relações com as mutações desenvolvidas no ideário e estratégias das lutas pela Reforma Urbana no Brasil. Sobre essas mutações, Burnett (2009) assinala que, na conjuntura nacional anterior ao triunfo de Luís Inácio Lula da Silva, marcada por conflitos internos nas classes dominantes e pressões sobre movimentos populares, lideranças das lutas sociais pela Reforma Urbana optaram por encaminhamentos legalistas<sup>27</sup>, que sobreviveram às suas próprias contradições e se fortaleceram com a aprovação do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades e contribuíram para que, progressivamente, a democratização conservadora se impusesse aos projetos da Reforma Urbana.

Nesse cenário histórico, de debates e embates políticos, o aprofundamento do sistema de mercado e as omissões do Estado brasileiro no sentido de concretização de direitos sociais conquistados e reconhecidos formalmente, entre

---

<sup>26</sup>O MTST é uma organização coletiva. A forma de organizar o movimento e suas lutas tem como alicerce diferentes tipos de coletivo. No geral, devemos buscar construir 3 tipos de coletivos, cada qual com sua função: Coletivos Políticos (Coordenações Estaduais e Coordenação Nacional) – tem a função de tomar as decisões políticas gerais do movimento, no estado ou no país. Coletivos Organizativos (Setores) – tem a função de tomar decisões e executar tarefas em relação a diversas questões necessárias para a construção do MTST. Coletivos Territoriais (Coordenações de Acampamento, de Núcleos e Coordenações Regionais) – tem a função de tomar decisões e organizar o trabalho territorial do MTST, na relação com a base, decidindo e realizando as tarefas referentes ao seu espaço de atuação, seja a ocupação, o núcleo ou uma região mais ampla. Cada militante que está em um coletivo representa determinada tarefa, seja esta territorial ou organizativa-setorial. E o cumprimento da tarefa deve ser submetido à avaliação coletiva de tempos em tempos (no máximo 1 ano), podendo modificar o militante responsável. Assim, garantimos uma avaliação constante e a possibilidade de rotatividade dos militantes nos coletivos. Disponível em: <<http://www.mtst.org/quem-somos/a-organizacao-do-mtst/>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

<sup>27</sup>Aceitando a imposição de uma nova agenda, por parte dos representantes do capital, as lideranças da Reforma Urbana estavam sendo subordinadas a 'jogar com linguagens, situações, instituições, culturas inventadas' e que acabaria por se tornar, 'assim, a cultura dominante' de todo o movimento. (OLIVEIRA, 2003, p. 191 apud BURNETT, 2009, p. 230).

outros determinantes, contribuíram para reafirmar a questão urbana como dimensão constitutiva e recorrente da formação social brasileira.

O desempenho do governo da República, sob a hegemonia do PT, conquanto se reconheça muitos avanços no campo dos direitos sociais, em tempos de capitalismo financeiro, de mais uma crise do capital e de aplicabilidade do neodesenvolvimentismo, um modelo neoliberal híbrido de desenvolvimento, ao conciliar diretrizes desenvolvimentistas e liberais, (CASTRO, 2013), conforme já assinalado, exige o reconhecimento de que o desenvolvimento capitalista continuou a não operar contra o atraso, mas mediante a sua contínua reposição em níveis mais complexos e integrados. Tal determinação ganha expressiva visibilidade no âmbito das cidades e nas formas diversas das lutas sociais urbanas na sociedade brasileira<sup>28</sup>. “Quem acompanha a vida de qualquer grande cidade no Brasil é testemunha do crescimento explosivo das periferias abandonadas ou da favelização, a partir do início dos anos 1980.” (MARICATO, p. 214 apud DAVIS, 2008).

Dessa maneira, as lutas por moradia lideradas pelo MTST ocorrem de forma permanente, ano após ano, em diversas regiões do país, com o objetivo de “combater a máquina de produção de miséria nos centros urbanos, formar militantes e acumular forças no sentido de construir uma nova sociedade”<sup>29</sup> confrontando assim a ‘reforma gradual’ indicada pela governabilidade do PT e a vagarosa diminuição das desigualdades sociais daí decorrente. Nessa perspectiva, Costa (2013) assim argumenta:

O movimento popular de luta por moradia e a existência das diversas ocupações organizadas no país são a prova de que nas cidades atuais não há espaço adequado para todos e de que as políticas públicas no setor continuam insuficientes ou inadequadas. Assim, permanece claro que o problema habitacional é obviamente uma questão pertinente e emergencial no debate sobre o urbano brasileiro. [...]. Deste modo, o MTST se insere no contexto dos movimentos sociais da última década, marcado pelo esvaziamento político das esferas de contestação e ação, em um período de governo que André Singer (2012) definiu como caracterizado por um ‘pacto conservador’ seguido de uma ‘reforma gradual’ onde o ex-presidente Lula

<sup>28</sup>Ao longo do período de 2003 e 2008, a criação do Ministério das Cidades, e a promulgação da PNDU em 2003 e da PNH (2004), a realização das Conferências das Cidades e a estruturação do Conselho das Cidades de certo modo contribuíram para arrefecer a força das lutas sociais de moradia. Mas, segundo Rolnik (2015, p. 301, 302): Entre o fim de 2008 e o início de 2009, enfraquecidos com o desmonte do Ministério das Cidades e com o esvaziamento do Conselho de Cidades e preocupados com os rumores sobre o lançamento do pacote habitacional elaborado sem sua participação, os movimentos de moradia e o Fórum Nacional de Reforma Urbana realizaram diversas atividades de mobilização. As ocupações e manifestações organizadas em diversos estados resultaram em audiências com o presidente Lula e com a então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff. Essas audiências aconteceram no início de 2009, quando foram apresentadas pelos movimentos propostas a serem incluídas no ‘pacote’ habitacional. [...].

<sup>29</sup> MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO. As linhas políticas do MTST. Brigada de Comunicação do MTST. Disponível em: <http://www.mtst.org/quem-somos/as-linhas-politicas-do-mtst/>. Acesso em: 04 abr. 2018.

unificou as diversas correntes do Partido dos Trabalhadores e parte significativa da sociedade brasileira em função de um projeto reformista moderado de crescimento econômico, apoiado na lenta redução das desigualdades sociais”. (COSTA, 2013, p. 26)

Ao longo da argumentação exposta até aqui, procurei mostrar certas dimensões que conformam a questão da moradia, o escopo da Lei sobre o direito a moradia, as políticas habitacionais e as lutas sociais por moradia no Brasil, examinando cada um desses âmbitos no sentido de, principalmente, compreender seus nexos históricos e suas articulações conjunturais, sem perder de vista as metamorfoses próprias ao Estado capitalista, pois,

O Estado não se tornou mínimo, como prometido pela receita neoliberal: ele simplesmente mudou. A ampliação do mercado corresponde à ampliação do Estado, como destaca Robert Kurz<sup>30</sup>. Enquanto ocorreram cortes nas políticas de transporte, habitação e saneamento, com profundos impactos sobre as cidades, houve transferência massiva de recursos públicos para a esfera financeira privada por meio do pagamento de juros da dívida. (MARICATO, 2014, p. 98)

Da compreensão que daí resulta em termos gerais e seus cotejamento com a particularidade do Estado brasileiro em seus diferentes níveis de gestão, destaco a pouca efetividade do direito à moradia, o que implica reconhecer a dessimetria entre direitos previstos constitucionalmente e a situação de negação real desse direito em cidades brasileiras.

---

<sup>30</sup>Publicista autônomo, autor e jornalista (1943 – 2012) estudou Filosofia, História e Pedagogia. Publicista autônomo, autor e jornalista. Foi co-fundador e redator da revista teórica *EXIT! - Kritik und Krise der Warengesellschaft* (EXIT! - Crítica e Crise da Sociedade da Mercadoria). A área dos seus trabalhos abrangeu a teoria da crise e da modernização, a análise crítica do sistema mundial capitalista, a crítica do iluminismo e a relação entre cultura e economia. Publicou regularmente ensaios em jornais e revistas na Alemanha, Áustria, Suíça e Brasil. O seu livro *O Calapso da Modernização* (1991), também editado no Brasil, tal como publicou, entre outros, *Schwarzbuch Kapitalismus* (O Livro Negro do Capitalismo) em 1999, *Marx Lesen* (Ler Marx) em 2000, *Weltordnungskrieg* (A Guerra de Ordenamento Mundial) em 2002, *Die Antideutsche Ideologie* (A Ideologia Anti-alemã) em 2003, *Das Weltkapital* (O Capital Mundial) em 2005 e *Geld Ohne Wert* (Dinheiro Sem Valor) em 2012, este último já editado em português. (ROBERT KURZ.).

### **3 SERVIÇO SOCIAL E DIREITO À MORADIA NO BRASIL:** referências históricas, teórico-conceituais e ético-políticas.

#### **3.1 Centralidade da questão da moradia na constituição histórica do Serviço Social brasileiro**

Ao longo do Capítulo 1, desta Dissertação, demarquei alguns dos fundamentos e expressões do desenvolvimento urbano desigual e das multífaces da questão urbana que funcionam como determinantes das lutas pelo direito a moradia e a cidade no Brasil contemporâneo. De fato, a ausência de respostas adequadas às progressivas demandas por postos de trabalho, equipamentos e serviços coletivos urbanos, em especial, a moradia, reforçou a explicitação da questão urbana como dimensão constitutiva da questão social. Como bem assinalado por Santos (1993), o universo da urbanização brasileira se desenvolveu *pari passu* ao da pobreza, cujo *locus* é a cidade.

Tal determinação, uma trágica condição histórica da vida urbana no Brasil, concretizando-se em conjunturas históricas singulares, impacta, também, as profissões, principalmente aquelas que têm parte importante de sua institucionalidade relacionada aos modos através dos quais o Estado intervém na vida cidadina e na questão urbana. De fato, a força com que as temáticas da questão urbana, (negado) direito à moradia e lutas sociais pela cidade se faz presente no Serviço Social, se tornando desafios à reflexão teórica, a ação política e a intervenção profissional, mantém estreita relação com a trajetória histórica dessa profissão no Brasil.

Constituída para atuar em diferentes expressões da questão social, logo no âmago das relações e das disputas entre as classes sociais próprias a sociabilidade capitalista, a profissão Serviço Social resulta de determinações societárias amplas que lhe conferem especificidades no contexto da divisão social e técnica do trabalho<sup>31</sup>, mas é, também, modificada pela ação de sujeitos que introduzem elementos favoráveis a crítica, a outros compromissos éticos e a configuração de projetos profissionais diferenciados, cuja nitidez dos seus contornos se fazem, principalmente, no campo da ação política e das ideias.

---

<sup>31</sup>Recorde-se que é como “partícipe de processos de trabalho que se organizam conforme as exigências econômicas e sociopolíticas do processo de acumulação” que o Serviço Social encontra as bases de sua institucionalização e de formação do seu mercado de trabalho. Assim, sob essa determinação, inicialmente, através de instituições e obras de cunho assistencialista, foram criadas as bases materiais e organizacionais, e principalmente, humanas para a expansão da Ação Social e das primeiras escolas de Serviço Social. (IAMAMOTO; CARVALHO, 1983, p. 177).

De todo modo, contradições próprias ao desenvolvimento do capitalismo e a ação pública na periferia do sistema ao conferirem permanente gravidade à questão social, que, com suas desigualdades, disparidades e conflitos, está na base desse desenvolvimento, interpelam o sentido histórico do Serviço Social<sup>32</sup>. Num dado momento, estudantes e profissionais, de vários países, responderam a essas interpelações através do chamado Movimento de Reconceituação do Serviço Social na América Latina, o qual passou a constituir-se uma mediação capital no redirecionamento do perfil ético e pedagógico da prática profissional no continente latino-americano<sup>33</sup>.

Assim, ao mesmo passo que progrediam os contornos do mercado de trabalho (diversificação dos espaços ocupacionais e instituições empregadoras, estatuto do assalariamento, regulamentação do Serviço Social como profissão liberal, ainda que majoritariamente integre o corpo do funcionalismo público, entre outros), no plano da busca de aportes teóricos que referenciassem seu projeto profissional, parte da categoria profissional apropria-se da teoria crítica marxista e do pensamento de Marx<sup>34</sup>.

Compete lembrar que, no Brasil, a busca de apropriação da teoria crítica marxista pelo Serviço Social se efetivou num contexto de aumento das lutas sociais de resistência à ditadura civil-militar, instaurada no país no ano de 1964. No final da década de 1980 e início de 1990, a constante procura de aprofundamento teórico e o crescimento de experiências profissionais norteadas por essa teoria, apoiadas num vigoroso processo organizativo de instâncias acadêmicas e entidades profissionais, convergiram para a consolidação, com solidez acadêmica e teórica, do projeto ético-político profissional do Serviço Social no Brasil, lastreado na teoria crítica marxista.

---

<sup>32</sup> Nessa ponderação é importante relevar a compreensão de Maciel (2002, p. 41) de que o Serviço Social não se constituiu como [...] mera derivação de exigências e demandas postas pela questão social [...] nem uma consequência lógica de um processo cumulativo no campo da racionalização da filantropia em bases teórico-científicas. Traduz-se então como sínteses de um conjunto de determinações históricas que reflete o tratamento a referida questão pelas classes sociais a partir de processos corporificados em mediações estabelecidas entre a Sociedade Civil e o Estado no tratamento da mesma questão.

<sup>33</sup> Na análise de Maciel (2002), duas tendências profissionais podem demarcar esse redirecionamento: “[...] uma, integrada ao processo de modernização conservadora, é intensificada no país a partir de então; outra é referenciada na busca de vinculação profissional com a perspectiva histórica das classes subalternas”. (MACIEL, 2002, p. 112).

<sup>34</sup> Na linha analítica traçada por Lopes (2016), tal processo, no Serviço Social foi determinado pela necessidade da crítica da realidade. Avançou, passando pelo pensamento de Althusser, Gramsci, Lukács, Lefebvre e o aprofundamento da apreensão do pensamento de Marx, no próprio Marx; e também se apropriando do pensamento de inúmeros outros importantes pensadores marxistas, inclusive latino-americanos, que a complexidade dos objetos e temáticas de estudos, das análises dos objetos e da prática profissional foi exigindo. Esse avanço, entretanto, não foi e não é mecânico nem homogêneo, seja no referente à própria alternativa crítica, seja, sobretudo, no referente às alternativas de concepções teóricas e de mundo postas à escolha pelas relações de classes nos diferentes países do continente.

(LOPES, 2016). Dá-se, então, a configuração da ‘pedagogia emancipatória, uma das formas históricas de inserção profissional nos processos de organização da cultura. Trata-se de uma referência que compromete, ética e politicamente, a profissão com a emancipação das classes subalternas. (MACIEL, 2004)<sup>35</sup>.

A adesão de parte substantiva de profissionais a esses aportes teóricos e valores ético-políticos tem suporte na consolidação de um arcabouço jurídico composto pelo Código de Ética Profissional de 1993, a Lei de Regulamentação da Profissão, n. 8.662/93 e as Diretrizes Curriculares da Formação Profissional de 1996. Nesse sentido, o Código de Ética, uma referência central do Projeto Ético-Político Profissional do Serviço Social no contexto brasileiro contemporâneo, “se propõe a construção de uma nova ordem social, sem exploração/dominação de classe, etnia e gênero”. Em termos concretos aponta para uma direção social e histórica voltada para a crítica e superação da sociabilidade capitalista.

Pensar e trabalhar nessa direção significa para os assistentes sociais encontrar/descobrir mediações e alternativas num momento em que, conforme já demarcado nesta Dissertação, se explicitam ameaças a conquistas civilizatórias e amplia-se a atrofia do Estado brasileiro quantos a garantia de direitos e implementação de políticas públicas de corte social. Nesse contexto, avulta-se a busca de despolitização da questão social e dos seus determinantes. Por outro lado, a precarização do mundo do trabalho (ANTUNES, 1999) atinge os assistentes sociais, que, na condição de trabalhadores, tem sua situação agravada pela falta de suporte e de equipamentos para realizar sua prática profissional, quanto pela desvalorização no quadro remuneratório.

Com esse norte, Yazbek (2014) chama atenção para os desafios postos para o Serviço Social pelas transformações societárias em curso, que, ao mesmo tempo em que permitem a reprodução e a continuidade da sociedade de classes, criam, também e contraditoriamente, possibilidades para sua transformação.

Trazendo essa tese para o exercício profissional em sua contemporaneidade estamos tratando das disputas políticas no espaço das políticas sociais, mediações centrais no exercício da profissão. Estamos tratando das disputas políticas na esfera pública e nas lutas sociais em seus impactos sobre as relações sociais. Estamos tratando da questão de construção de hegemonia, na condução dos serviços sociais e das necessidades que atendem, bem como dos direitos que asseguram, não apenas como questão técnica, mas

---

<sup>35</sup>Na análise de Maciel (2004, p. 73), o Serviço Social, em seu desenvolvimento na sociedade capitalista, inscreve-se no campo das atividades que incidem na formação da cultura - sociabilidade, modo de vida -, como um elemento constitutivo das relações de hegemonia.



como questão essencialmente política, lugar de contra- dições e resistência. Âmbito a partir do qual é possível 'modificar lugares de poder demarcados tradicionalmente, e, portanto de abertura para construir outros' e não apenas realizar 'gestões bem-sucedidas de necessidades, encobertas pelos signos de uma nova legitimação'. (YAZBEK, 2014, p. 681, 682).

Nesse contexto, a subalternidade das classes, que não tem poder de voz, de mando e de escolha, também se manifesta através de sua submissão a políticas sociais focalizadas e seletivas. A fragmentação social e conformismo tendem para a passividade e desmobilização dos grupos subalternos. Muitos desses grupos, em razão disso, acabam construindo ou compartilhando de projetos que não representam verdadeiramente seus interesses, “[...] uma vez que as classes dominantes, para assegurar sua hegemonia ou dominação, criam formas de difundir e reproduzir seus interesses como aspirações legítimas de toda a sociedade”. (YAZBEK, 2014, p. 685).

Tendo clareza acerca do relevante papel do Estado na dinâmica social, Yazbek (2009) enfatiza sua condição de instância superior, que por meio de suas instituições regulamenta e ordena relações político-sociais, contribuindo para a criação de uma hierarquia que reforça a materialidade da conformação de classes sociais diferenciadas. Estas, orientadas pelos interesses que as distingue, fazem disputas e dirigem demandas ao Estado, cujo processamento é mediado pela tensão entre a garantia da dominação e o atendimento de conquistas sociais. Nessa linha analítica, mostra-se importante lembrar que da sociedade civil partem demandas que são dirigidas ao Estado e este deve atendê-las. Tanto a sociedade civil quanto o Estado expressam relações sociais contraditórias e produzem instituições e políticas direcionadas para o atendimento das necessidades sociais e políticas da sociedade.

[...] historicamente, em uma sociedade assentada na exploração de poucos sobre muitos, como é a sociedade brasileira, as políticas de corte social, ao regular as relações sociais, não só favorecem a acumulação e oferecem bases para legitimação do Estado, como reproduzem a dominação... (mas) se a administração da desigualdade é a ótica da ação estatal, para as classes subalternizadas e excluídas dos serviços sociais em geral, as políticas sociais se colocam como modalidade de acesso a recursos sociais e é assim que se apresentam como reivindicação de movimentos dos subalternos em seu processo de luta por direitos sociais. O social torna-se campo de lutas e de manifestação dos espoliados, o que não significa ruptura com o padrão de dominação e clientelismo do Estado brasileiro no trato com a questão social. (YAZBEK, 2009, p. 29-30 apud YAZBEK, 2014, p. 688).

A retomada de certos aspectos da relação entre Estado, sociedade e classes sociais é importante de ser feita, na medida em que sua materialização, tanto no seu aspecto estrutural quanto conjuntural, alcança o Serviço Social mediante os

formatos assumidos pela a ação estatal em face das manifestações antigas, novas ou renovadas da questão social.

Sabemos que novos fios estão tecendo novas sociabilidades que precisam ser desvendadas, sabemos que a exclusão de bens materiais e culturais faz parte da reprodução do cotidiano de um grande contingente populacional na sociedade brasileira e que são atuais os profundos e vastos sofrimentos gerados por uma ordem societária assentada na exploração de poucos sobre muitos. Outra dimensão que interpela a profissão diz respeito aos processos de redefinição dos sistemas de proteção social e da política social em geral que emergem nesse contexto. Como sabemos, foi no âmbito do enfrentamento das consequências indesejáveis do novo regime de acumulação e suas medidas de ajuste econômico que a política social “foi transformada total ou parcialmente em políticas focalizadas contra a pobreza, principalmente nos países da periferia do capitalismo”. (YAZBEK, 2014, p. 686)

Portanto, o profissional do Serviço Social deve buscar construir mediações e estratégias que respondam a essa dinâmica, e principalmente estratégias de resistência nos espaços institucionais de atuação e, sobretudo, nos movimentos de lutas sociais, pois, como aponta Yazbek (2014, p. 686), “[...] questão social é luta, é disputa pela riqueza socialmente construída”.

Com essas indicações gerais, passo a considerar, mais proximamente, as perspectivas de contribuição do Serviço Social à defesa e concretização do direito a moradia no Brasil, considerando que a questão habitacional, há muito, compõe o repertório de expressões, temas e desafios sobre os quais se debruça essa profissão. A título de rememoração e ilustração, recupero, a seguir, alguns momentos ilustrativos dessa relação.

Na década de 1930, a Prefeitura do Rio de Janeiro contratava assistentes sociais para atuarem junto às favelas em franca expansão na cidade. Tratava-se de responder, mediante intervenção profissional, à demanda dos segmentos sociais dominantes e dirigentes que, na dinâmica da vida urbana, viam as favelas e os favelados como espaços e sujeitos disfuncionais à ordem prevalecente ou pretendida. A atuação profissional se dava na organização da assistência, na educação popular e na pesquisa social. (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS, 2016).

A partir de 1964, no contexto dos governos ditatorial-militares dá-se a ampliação do mercado de trabalho profissional no âmbito da política pública de habitação apoiada no tripé SFH/BNH/COHAB. Aqui, a característica central da intervenção profissional era administrativa, pois se voltava para a “seleção de

demandas e acompanhamento da adimplência de mutuários e de sua organização comunitária”. (PAZ; TABOADA, 2010 apud CFESS, 2016, p. 46)<sup>36</sup>.

Nos anos de 1970 e 1980, a despeito da repressão às lutas sociais democráticas e progressistas, parte importante do trabalho dos profissionais de Serviço Social junto às expressões da questão urbana, encontrava-se comprometido com ações direcionadas às lutas pela moradia e melhoria da infraestrutura de áreas urbanas precárias e abandonadas pelo poder público. Do ponto de vista técnico-operativo, a efetividade da ação gerou a exigência da presença desses profissionais em políticas e programas habitacionais destinados aos grupos sociais urbanos com renda muito baixa.

No decorrer das décadas de 1980 e 1990, amplia-se, acentuadamente, as ações profissionais de apoio, capacitação e organização política, em especial, de movimentos de bairros e favelas. Como já indicado, nessa conjuntura a pressão popular mobilizada pela última Constituinte favoreceu a entrada na agenda do Estado brasileiro da questão urbana, que tem no seu âmago a questão da moradia, e do direito à cidade, que tem como uma de suas dimensões estruturantes, o direito a moradia adequada.

Do final dos anos 1980 aos 1990, o trabalho dos assistentes sociais no campo da execução de políticas públicas de habitação popular se voltou, principalmente, para a realização de mutirões, urbanização de assentamentos, oferta de lotes, regularização fundiária e urbanística, bem como na instalação e funcionamento de redes de água e esgoto. (CFESS, 2016). Projetos do Estado brasileiro, em seus distintos níveis de governo, efetivados em parcerias com agências multilaterais e com construtoras privadas do ramo imobiliário, marcadamente a partir da década de 1990, demandaram a atuação profissional de assistentes sociais como uma das principais mediações na consecução de certas metas institucionais advindas dessa aliança.

Trata-se de metas decorrentes de preocupações em torno da gestão democrática e da programática de agências multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), responsáveis por financiar projetos

---

<sup>36</sup>Importante considerar que, mesmo nessa conjuntura adversa à liberdade, já se manifestavam movimentos de ruptura com o conservadorismo e de afirmação do compromisso com lutas e movimentos sociais. A título de exemplo, recorde-se a demissão em massa dos/das profissionais do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais de São Paulo, órgão responsável pela observância das normas indicadas pelo BNH para as Cooperativas Habitacionais - (INOCOOP- SP).

habitacionais, como o Programa Habitar Brasil e o Programa Morar Melhor. Apesar das contradições próprias desse cenário, a atuação profissional do Serviço Social foi fundamental na estruturação de projetos de construção de moradias, mediante a mobilização da participação dos moradores e sua organização, além de cuidar da conscientização, da educação sanitária e ambiental e incentivar a geração de trabalho e renda.

Por meio de instruções normativas criadas no período 2007 - 2014, o trabalho social inserido no campo das políticas habitacionais avançou quanto a sua normatização e reconhecimento. No ano de 2011, a CEF instituiu um caderno com orientações para técnicos do trabalho social nos programas habitacionais gerenciados pela mesma. Posteriormente, essas normativas foram ampliadas com orientações para o PMCMV, resultando na publicação de um Manual com instruções do Trabalho Social e Ações do Ministério das Cidades, no ano de 2014.

Do ponto de vista da inserção e intervenção do Serviço Social no campo das políticas públicas de habitação, as ações profissionais são mediadas, fundamentalmente, pelo Estado, em seus diferentes níveis de gestão. Na atualidade, sobressai-se a exigência quanto à presença de profissionais da área social no âmbito de políticas públicas urbanas em face do requisito de apresentação, junto às agências financiadoras, do Projeto do Trabalho Técnico Social (PTTS) com suas ações de mobilização social, educação sanitária e ambiental e geração de renda.

Na esfera das ações do Estado mediadoras da presença do Serviço Social em políticas públicas de habitação assinala-se, também, a configuração da PHIS, instaurada a partir da criação do MCidades e da definição de uma Política de Desenvolvimento Urbano para o Brasil, considerando questões relativas ao território que afetam as populações urbanas: a moradia, o saneamento básico (água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões do transporte.

Também, na atual PNH, já delineada nesta Dissertação, consta uma estratégia indicativa das atuais respostas estatais às lutas sociais urbanas por moradia: a política fundiária para habitação - urbanizar e reconhecer direitos de posses dos assentamentos populares já existentes. Nessa direção, ainda é relevante demarcar a aprovação do Estatuto da Cidade - Lei 10.257, lei infraconstitucional, que, como já visto, define as diretrizes gerais para a promoção da política urbana no sentido de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da

cidade, o direito a cidades sustentáveis e o desenvolvimento da gestão democrática nas cidades.

Nessas circunstâncias históricas, consoante às diretrizes do seu Projeto Ético-Político Profissional, parte importante de profissionais do Serviço Social, que investigam e trabalham sobre expressões da questão urbana, vem desenvolvendo, progressivamente, um conjunto importante de análise crítica, conteúdos formativos, pesquisas, assessorias, bem como ação político-militante no sentido da defesa do direito a cidade e a moradia. Um dos fundamentos dessa perspectiva de atuação diz respeito ao reconhecimento de que as conquistas no plano jurídico-formal quanto ao direito à cidade não têm incidido substantivamente na alteração de processos concretos de desigualdades sociais nas cidades brasileiras.

### **3.2 Temas prioritários, militância e o debate profissional sobre o direito à moradia no Brasil**

No campo da formulação de trabalhos acadêmico-científicos e de documentos técnico-profissionais que o Serviço Social vem contribuindo, de forma qualificada e competente, para a análise crítica sobre a questão urbana, o (negado) direito à moradia e as políticas públicas voltadas para a questão habitacional urbana no Brasil. Tomo como um dos suportes dessa constatação, os Anais do Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS)<sup>37</sup>, considerado o maior evento do Serviço Social brasileiro e expressivo espaço de divulgação da produção científica e técnica dessa área profissional.

Nos Anais do CBAS dos anos de 2004, 2007 e 2010, o debate e a produção científica, nas modalidades pôster e comunicação oral, com grande diversidade de temas e objetos, acham-se agrupados nos seguintes eixos temáticos: XI CBAS, eixo temático: *Questão Urbana e o Direito à Cidade*; XII CBAS, eixo temático: *Questão Urbana, Agrária e Meio Ambiente: luta pela terra e condições de vida*; XIII CBAS, eixo temático: *Questão Urbana, Agrária e Meio Ambiente: lutas sociais e condições de vida*.

---

<sup>37</sup>Na atualidade, o CBAS, além do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), tem como instituições promotoras a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) e Executiva Nacional dos Estudantes de Serviço Social (ENESSO).

Nos Anais do CBAS pesquisados por Gomes (2012) e Gomes; Santana; (2013)<sup>38</sup>, encontram-se, entre outros, os seguintes temas e problematizações:

- Historicidade da questão urbana e suas relações com o desenvolvimento capitalista na particularidade do Brasil;
- Ampliação da informalidade do trabalho nos espaços públicos das cidades e o crescimento de favelas e das chamadas periferias urbanas, com seus modos precários e segregados de moradia;
- Significado da habitação face à contradição entre seu valor de uso, sua condição de direito social, formalmente reconhecido pelo Estado Brasileiro, e sua constituição como mercadoria;
- Processo de produção e apropriação do espaço social, que envolve a contradição entre a produção coletiva da vida urbana e a apropriação privada de muitas das suas dimensões;
- Importância e construção histórica do direito à moradia como direito social fundamental reconhecido constitucionalmente pelo Estado brasileiro;
- A questão da mobilidade urbana e os limites dos transportes públicos urbanos;
- A oscilante e limitada trajetória e ação do Estado brasileiro, nos âmbitos federal, estadual e municipal, quanto à efetividade de políticas públicas de habitação;
- Apropriação estratégica da política, no sentido da participação, engajamento e militância nos espaços de lutas sociais urbanas nos âmbitos municipal, estadual, federal e mundial;
- O território como potencial redistributivo e confronto com a questão urbana;
- Modos informais, precários e segregados de moradia urbana, destacando-se a particularidades dos moradores de ruas e de moradias construídas sob a forma de palafitas, favelas e em áreas de risco;
- Modos de vida e representações simbólicas de segmentos diversos de moradores urbanos;
- A atividade criadora, estratégica e resistente dos segmentos populares urbanos na luta pelo acesso ao trabalho, moradia e mobilidade na cidade;
- Questões socioculturais (relações sociais de gênero, étnico raciais, de geração e de orientação sexual, dentre outras) e vida urbana;

---

<sup>38</sup>A pesquisa realizada engloba os termos da análise e do debate sobre os temas questão urbana, lutas sociais urbanas e direito a cidade presentes nos Anais do Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS) de 2004, 2007 e 2010. (GOMES, 2012.)

- A produção, distribuição e alocação desigual, nos espaços de moradia das cidades, de serviços e equipamentos públicos urbanos;
- Os debates e embates atuais entre dois modelos de planejamento e gestão das cidades: o “urbanismo de resultados” e o “urbanismo democrático”;
- A cidade, a Lei e a configuração e real efetividade de estatutos jurídicos, como a CRFB de 1988, o Estatuto da Cidade e Planos Diretores;
- Avaliações políticas da política habitacional brasileira, abrangendo estudos que remontam à Fundação Casa Popular e alcançam, na atualidade, o PMCMV;
- Transformações contemporâneas e a formulação da atual Política Nacional de Habitação, com ênfase na política fundiária para habitação, que trata da urbanização e reconhecimento de direitos de posses de assentamentos populares já existentes;
- Atuação e desafios do Serviço Social em face da complexidade da questão urbana nas cidades brasileiras - metrópoles, cidades médias e pequenas cidades.

São abordagens que não se esquivam do reconhecimento de contradições entre a reprodução objetiva da desigualdade social e as lutas de resistência no âmbito da vida urbana. Nessa perspectiva, nos estudos sobre a incidência das lutas sociais urbanas no Serviço Social, encontra-se uma importante referência teórico-histórica, política e urbana: o ideário da Reforma Urbana parece que vem desconstruindo-se. Ou seja, na busca da construção de alternativas que revertam antigos e atuais processos de espoliação urbana (KOWARICK, 1985, 2009) que se inscrevem, com rara nitidez, a complexidade da questão urbana e os desafios das lutas sociais urbanas no Brasil.

Assim, nas análises do Serviço Social sobre lutas sociais urbanas e direito à cidade presentes nos Anais do CBAS investigados, se encontra a rota através da qual: 1) se move as lutas populares por moradia, nas suas ações contra o poder privado ou estatal, 2) se manifesta o descumprimento de direitos constitucionais quanto ao acesso à moradia digna, 3) a ausência ou limites de políticas habitacionais públicas no Brasil, e 4) as contribuições do Serviço Social no campo da questão urbana e da defesa do direito à moradia.

Também o trabalho de Guerra, Guimarães e Silva (2012) voltado para abordar a questão urbana como o objeto de pesquisa do Serviço Social, tendo por base artigos presentes nos Anais dos Encontros Nacionais de Pesquisadores em Serviço Social (ENPSS), no período 2000-2010, oferece um importante e rico

mapeamento quanto aos termos nos quais essa abordagem vem se efetivando. Desse mapeamento, destaco três conjuntos de observações registradas pelas autoras:

- 1) Nas publicações analisadas, a tradição marxista aparece como o mais recorrente referencial teórico-metodológico afirmado por assistentes sociais e estudantes em formação para suas elaborações acerca da questão urbana. [...] Trabalhamos com a hipótese de que a adoção do referencial crítico-dialético constitui importante desdobramento teórico e político para a superação e ruptura com o tradicionalismo, processo que aconteceu (e ainda acontece) no contexto de avanços e limites do Movimento de Reconceituação. [...]. (GUERRA; GUIMARÃES; SILVA, 2012, p. 205).
- 2) O aspecto político-organizativo evidencia-se, sobretudo, quando se tratam de elaborações sobre os movimentos sociais urbanos, Nesses casos, a perspectiva apontada tem sido de que a apreensão das contradições urbanas, bem como da ação coletiva de sujeitos sociais, para evitar a degradação das suas condições de vida na cidade, interessa ao Serviço Social, especialmente pelo fato dos direitos sociais serem considerados o solo de inserção do trabalho dos(as) assistentes sociais. Tal interesse torna-se mais premente na medida em que a profissão atua viabilizando o acesso a políticas sociais. (GUERRA; GUIMARÃES; SILVA, 2012, p. 207).
- 3) Sob a ótica do exercício profissional, os trabalhos analisados priorizam discutir as experiências contemporâneas de inserção e atuação do (a) assistente social em Secretarias Municipais de Habitação e seus respectivos programas habitacionais. Sinalizam a necessidade de ampliar cada vez mais a inserção da profissão nesse espaço sócio ocupacional, haja vista a política urbana constituir um mecanismo importante na efetivação de direitos sociais e um espaço de inserção, em crescimento, a demandar profissionais com competências teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa. O debate sobre a questão da habitação com maior expressão na categoria representa o que se mostra Para o Serviço Social de forma latente nesta temática: a ausência de um lar, as péssimas condições de moradia da população pauperizada, as remoções, os conflitos entre os segmentos da classe trabalhadora, o capital fundiário e imobiliário urbano, mediados pelo Estado. Ao mesmo tempo evidencia os limites da política de habitação na qual assistentes sociais são chamados a atuar no desenvolvimento de seus programas e projetos. [...]. (GUERRA; GUIMARÃES; SILVA, 2012, p. 208, 209).

As contribuições do Serviço Social à defesa do direito à moradia e a cidade, também podem ser dimensionadas, dentre outros, a partir do CFESS MANIFESTA: Seminário Nacional de Serviço Social e a Questão Urbana. O texto inicia com uma citação de Henry Lefebvre<sup>39</sup> que discute e propõe o direito a cidade não como uma

---

<sup>39</sup>“[...] As segregações que destroem morfologicamente a cidade e que ameaçam a vida urbana não podem ser tomadas por efeito nem de acasos, nem de conjunturas locais. Contentemo-nos em indicar que o caráter democrático de um regime é discernido em relação à sua atitude para com a cidade, para com as liberdades urbanas, para com a realidade urbana, e, por conseguinte para com a segregação”. (LEFEBVRE, 2010, p. 99). Henri Lefebvre, sociólogo e filósofo francês, que se destaca pelas contribuições que deixou à análise crítica das condições de permanência e atualização, sob o capitalismo, das relações de exploração, de dominação e de humilhação, de possíveis caminhos da ruptura e superação dessas relações, das transformações e contradições da produção do espaço, da questão urbana e do direito à cidade.



simples organização do espaço, mas como projeto emancipatório e social que engloba, necessariamente, o direito à moradia digna.

Também, é importante registrar como indicativo do compromisso ético-político do Serviço Social, através do conjunto CFESS/CRESS, na esfera das lutas pelo direito à cidade e a moradia, as deliberações tomadas no 29º Encontro Nacional ocorrido em Maceió, entre elas: a) Articulação e apoio às lutas dos movimentos sociais pelo direito a terra, pela moradia digna, [...], b) Debate com a categoria sobre os impactos da realização de megaeventos, dos grandes projetos de intervenção urbanística, a exemplo da Copa 2014 e das hidroelétricas, no conteúdo urbano, reforçando o direito à moradia e o controle democrático da sociedade; c) Garantia da participação popular nas discussões no âmbito do planejamento das intervenções urbanas, conforme determina o Estatuto da Cidade, através de audiências públicas, assembleias locais, reuniões distritais.

A atual conjuntura histórica e urbana amplia, vertiginosamente, os desafios dos sujeitos políticos e profissionais comprometidos com a defesa dos direitos sociais, especialmente, o direito à cidade e a moradia no Brasil. Logo, tal determinante também se impõe ao Serviço Social. A essa profissão cabe prosseguir na concretização e ampliação de intervenções no campo das políticas urbanas e habitacionais, levando em consideração seu compromisso ético-político quanto à construção de uma sociedade mais justa e igualitária, bem como fortalecer e apoiar lutas sociais e experiências de gestão democrática das cidades que busquem reverter processos de segregação sócio espaciais urbanos.

Considerando as várias lutas sociais por moradia pautadas na atualidade, é fundamental que os assistentes sociais estejam integrados e ocupem espaços como conselhos, fóruns e movimentos, que para além da prática institucional, também deve servir de espaço para estratégias de luta e resistência. É importante destacar, que essa atuação deve estar pautada no Projeto Ético Político Profissional, para que seu exercício não seja desvirtuado dessas orientações.

O projeto neoconservador valendo-se de novas roupagens, fragmentará cada vez mais as análises e ações do profissional. Eu não diria que essas dimensões não sejam importantes na ação profissional, mas no bojo do projeto conservador vêm isoladas, tecnicizadas, sem história, sem contexto, sem referentes totalizantes, vêm em si mesmas. Outro aspecto de nosso trabalho é apoiar as resistências cotidianas das classes subalternas em nossa sociedade. Conforme Boaventura de Sousa Santos informa que as rebeldias tem que se encontrar a partir de baixo, da participação de todos, de todos os dias, substituindo relações de poder por relações e

responsabilidades partilhadas. E quando nos referimos às relações de poder, não podemos excluir as relações dos profissionais com a população. É o poder das triagens das elegibilidades, das governabilidades, das concessões dos laudos, das visitas controladoras, das definições de quem fica e quem não fica, de quem pode participar de um programa etc. Em diferentes situações precisamos expressar que caminhamos profissionalmente junto aos nossos usuários, “sem deixar de lado os que vão mais devagar”, levando em conta o papel estratégico da comunicação e da informação para mostrar que não se está só na luta. Nesse âmbito evidencia-se a relevância da dimensão cultural e política do exercício da profissão. (YAZBEK, 2014, p. 688).

Considerando as demarcações feitas sobre a rica e desafiadora relação entre Serviço Social, questão urbana e direito à moradia no Brasil, e fortemente referenciada na constituição do urbano em São Luís e seus processos de segregação e de luta pela moradia de longa data, aprofundo a minha abordagem sobre a relação Serviço Social e o direito a moradia do ângulo da realidade concreta da intervenção profissional de assistentes sociais que, em São Luís, participam da execução de políticas públicas de moradia.

## 4 ASSISTENTES SOCIAIS E A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA EM SÃO LUÍS: contribuições e desafios da intervenção profissional

### 4.1 Questão da moradia e lutas por habitação popular em São Luís (MA): precariedade recorrente e insurgências permanentes

O foco deste item exige a rememoração, ainda que de forma breve, de certos aspectos que dão conta de transformações na constituição do espaço urbano de São Luís que guardam relações com o agravamento da questão da moradia, a articulação de lutas por esse bem social e a implementação de políticas públicas habitacionais. Com essa indicação de ordem metodológica, tomo como referência a década de 1960, período que, conforme já demarquei no primeiro capítulo desta Dissertação, o Estado brasileiro, através dos governos ditatorial-militares se volta para a implementação de uma engenhosa política habitacional com fortes impactos na configuração e estruturação das cidades brasileiras.

Assim, a partir dos finais dos anos 1960<sup>40</sup>, o aumento da aglomeração da força de trabalho, a valorização fundiária, a ampliação da intervenção do Estado no direcionamento do crescimento urbano e as lutas por moradia indicavam que a conformação da questão urbana e, no seu interior, a questão da moradia, havia começado a alcançar, em São Luís, outro patamar de complexidade.

Nesse contexto, segundo Santana (2003), sobressaem-se, em São Luís, três ações governamentais de controle dos usos da terra e de provisão de moradia. São elas: 1) a institucionalização da COHAB - MA, em 1966, seguindo orientação nacional da PHB, então vigente; 2) o *Programa de Despalafitação de São Luís*,

---

<sup>40</sup>Também por questão de ordem metodológica, cumpre anotar que o conteúdo histórico dessa conjuntura não pode ser descolado da trajetória das transformações político-econômicas, político-sociais e territoriais pertinentes a essa cidade e ao estado do Maranhão. Assim sendo, recorde-se que, nos séculos XVII e XVIII, as atividades econômicas predominantes nesse estado inseriam-se no sistema monocultor latifundiário de base escravista. No período que vai de 1870 a 1960, destaca-se a implantação, crise desagregação de uma singular experiência industrial em alguns municípios do Maranhão. No ano de 1895, de um total de vinte e cinco unidades fabris têxteis, quinze estavam em São Luís. A despeito dessa experiência industrial não ter provocado altos índices de crescimento populacional, dificuldades em habitar os baixos dos sobrados e os cortiços, assim como expectativas de segmentos pobres de trabalhar e morar perto das fábricas são fatores que contribuíram para a formação de precários espaços de habitações no entorno dessas unidades fabris. Outras ocupações acompanharam a estrada de ferro ou foram edificadas em espaços contíguos à área central da cidade. Sobre os mangues, surgiram mais palafitas, recurso construtivo que garante a este tipo de moradia não ser invadida quando as águas das marés sobem. O fechamento das fábricas têxteis limitou, em São Luís, relações sólidas entre industrialização e urbanização e a configuração de uma estrutura de emprego mais efetiva. Como uma das suas consequências, o Estado - a administração pública - passou a se constituir espaço de emprego para diversos segmentos da população urbana. Chega-se a segunda metade da década de 1960, na qual abundam os discursos de modernização e *desenvolvimento acelerado*. José Sarney, eleito governador em 1966, com o slogan *Maranhão Novo* e respaldado pelo Regime Militar recém-instaurado, propunha, no seu 1º. Programa de Governo (MARANHÃO, 1968), integrar setorialmente e espacialmente a economia estadual; criar novas oportunidades de emprego; melhorar a distribuição da riqueza social, entre outros. (SANTANA, 2003).

formulado em 1971, como a primeira grande ação estatal (Governo Federal e PMSL) objetivando a erradicação de palafitas; 3) a criação da Sociedade de Melhoramentos e Urbanismo da Capital S. A., a SURCAP. Através de ações dessa ordem, o Estado hierarquizava, parcelava e vendia terras urbanas, e aumentava a complexidade das disputas territoriais e da questão urbana.

Por sua vez, as construções de uma ponte transpondo o rio Anil (oficialmente denominada de Ponte José Sarney), de um *anel viário* no entorno do Centro Antigo e da Barragem do Bacanga podem ser tomados como exemplos dos novos investimentos governamentais na estruturação, expansão e controle do espaço urbano. A primeira obra, ao ligar o Centro Antigo à área do São Francisco (até então considerada rural), colaborou na redefinição territorial de São Luís mediante deslocamento de residências, comércios e serviços e no maior acesso a áreas praianas, que, então, se tornaram atraentes para o mercado imobiliário de residências crescentemente valorizado<sup>41</sup>. No ano de 1972, o *anel viário* construído nas margens do Rio Bacanga e no entorno do Centro Antigo, permitiu o aumento do fluxo de transportes automotivos nas suas proximidades, diminuiu o uso do tempo nos deslocamentos de mercadorias, trabalhadores e consumidores, assim como ocuparia posição estratégica na mobilidade e segregação entre o centro / periferia - suburbana<sup>42</sup>. A obra da Barragem do Bacanga visava contribuir na consolidação da área do Porto do Itaqui-Bacanga, uma infraestrutura do corredor de exportações planejadas no âmbito do chamado Projeto Carajás<sup>43</sup>.

Mas, ao mesmo passo, no ano de 1978, uma violenta *ação de reintegração de posse*, na área do Coroadinho, evidenciava, com aguda visibilidade, pelo tamanho da população envolvida, que o conflito entre 'valor de uso' e 'valor de troca', se confrontado com antigos processos de ocupação espontânea com fins da construção da moradia, passava a expressar novas modalidades de usos, domínio e controle da

<sup>41</sup>Villaça (2001, p. 137), apoiado nos estudos de Homer Hoyt, explicita que as áreas residenciais das camadas de alta renda apresentam, entre outras, as seguintes tendências gerais: (1) progredir em direção a terrenos altos, livres de riscos de inundações e a se espalhar ao longo das bordas dos lagos, baías, rios ou oceanos, nos locais onde tais bordas não são ocupadas por indústrias; (2) crescer em direção às áreas que apresentam uma região rural livre e aberta, afastando-se dos becos sem saída bloqueados por barreiras naturais ou artificiais; (3) permanecer numa mesma direção, por um longo período de tempo; (4) promotores imobiliários podem desviar a direção de crescimento das áreas residenciais de alta renda.

<sup>42</sup>Recorde-se que Lojkine (1981) na análise dos efeitos da política urbana estatal sobre os diversos segmentos sociais urbanos destaca três modalidades de segregação social e espacial: uma no âmbito da localização da moradia, outra no âmbito da distribuição espacial dos equipamentos e serviços urbanos e, por fim, outra modalidade que se define no âmbito do transporte domicílio-trabalho.

<sup>43</sup>Trata-se do Programa Grande Carajás (PGC), que incluía investimentos maciços em infraestrutura, na época a rede ferroviária da então Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), responsável por trazer o minério de Carajás, e o porto de onde seria exportado o minério, o recém-construído Itaqui. (VASCONCELOS, 2014, p. 18).

terra urbana que funcionariam, doravante, como determinantes de lutas sociais por moradia. (SANTANA, 2003).

No âmbito do planejamento e gestão da cidade, o Plano Diretor de São Luís<sup>44</sup> (1977), reconhecia e orientava uma divisão espacial da cidade em Zonas, de acordo com o uso e padrão de ocupação. Os bairros nobres localizados ao norte próximos às praias, e os demais, destinados a pessoas de baixa renda, localizados na área leste e oeste do centro. Ricos de um lado e pobres do outro, cada um no seu lugar, segundo o novo mapa de São Luís.

A política pública habitacional também reforça o processo de segregação social e espacial em curso. Conforme Vasconcelos (2014), alguns bairros foram ocupados ou formados a partir do financiamento da habitação, através do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos ou das Cooperativas Habitacionais, que ofertavam empréstimos para seus cooperados agrupados por categorias ou vínculo empregatício, como servidor público estadual, servidor público federal, entre outros. Em outras situações, via financiamento (SFH/BNH), lotes eram comprados e os mutuários construía suas habitações. Assim, nasceram bairros como Cohaserma, Ipase, Cohafuma, Calhau e Renascença. Já as áreas destinadas à população considerada de baixa renda foram materializadas, pela COHAB-MA, mediante a construção de nove conjuntos habitacionais para 40.000 moradores<sup>45</sup>. Então, foram criados bairros como COHAB, Angelim, Bequimão e Vinhais. Manifestava-se assim, como em outras tantas cidades brasileiras, a força da PHB apoiada no tripé SFH/BNH/COHAB e as grandes mudanças nos modos de morar e no espaço urbano da cidade de São Luís daí decorrentes<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup>Além do Plano Diretor de 1977, São Luís teve o Plano Diretor de 1992 instituído por meio da Lei nº 32.252 de 29 de dezembro de 1992, ambos caíram em desuso, devido a nova legislação urbanística que resultou atual plano diretor, que só ocorreu porque é uma exigência da legislação federal, no sentido de regulamentar dos artigos da CF/88 por meio do Estatuto da Cidade.

<sup>45</sup>Nessa época, já na década de 1980, São Luís tinha uma população urbana de mais de 240 mil habitantes, segundo dados do IBGE (2000).

<sup>46</sup>Importante relembrar, conforme já indicado no Quadro 1, apresentado no primeiro capítulo deste documento, que na primeira metade do século XX, as ações do Estado brasileiro no campo da habitação eram significativamente restritas. O governo de Getúlio Vargas (1930 – 1945), por exemplo, para lograr sucesso junto às camadas populares e para o controle social, atuou nesse campo através dos IAP<sup>46</sup>. Já seu sucessor, Eurico Gaspar (1946 – 1951), prometera 100 mil unidades habitacionais sem vinculação à classe profissional, como acontecia nos IAP, através do programa FCP. Aqui, os preços eram fixados contratos, e com o passar do tempo, reduzidos pela inflação, resultavam em uma prestação de valor extremamente baixo, sendo, portanto, um modo de aquisição da moradia que muito agradava. Em São Luís, porém, foram construídas, no ano de 1948, somente 50 unidades habitacionais, no antigo bairro Areal, atual Monte Castelo. É certo que muitas capitais brasileiras sequer receberam as unidades desse programa habitacional, porém dentre os estados participantes, o Maranhão foi o que teve menos unidades construídas pela Fundação.

Assim, durante o regime autoritário em São Luís, em 25 anos, mais de 16 mil unidades habitacionais foram construídas seguindo este modelo, apenas pela COHAB-MA, sem contar as outras 4.194 unidades construídas pelas cooperativas habitacionais. O quantitativo total de casas construídas com recursos oriundos do BNH, somente em São Luís, é de 20.668 unidades. (VASCONCELOS, 2014, P. 93).

Nos conjuntos habitacionais construídos pela COHAB, que integraram ou formaram bairros como Vinhais, Bequimão, Turu, Rio Anil, Angelim, Sacavém, Radional e Anil ou configuraram novas e grandes áreas residenciais e urbanas como é o caso dos conjuntos COHAB Anil I, II, III e IV, destacava-se a presença de equipamentos urbanos - praças, escolas, creches, postos de saúde, centros sociais, áreas verdes, entre outros. Posteriormente, os *efeitos úteis da aglomeração* e da urbanização nos bairros e conjuntos supracitados, serão utilizados por construtoras que se beneficiarão em termos da infraestrutura urbana já construída para edificar, de modo contíguo, outros conjuntos residenciais que receberam o nome de “Planalto”.

Com o fechamento da COHAB-MA, em 1999, seu patrimônio ficou sob a administração da EMARHP (Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos), que continuou o trabalho que já vinha sido feito pela própria COHAB, de mediante pagamento, providenciar títulos de propriedade para os solicitantes. A outra grande responsabilidade que a EMARHP herdara da antiga COHAB-MA foi a de administrar as prestações dos mutuários da Companhia. Assim, até abril de 2000, dos 25.809 contratos de casas em conjuntos na capital e interior, além de financiamento para compra de casas isoladas e para reforma e os concedidos para reforma e ampliação [...]. Além das ações descritas acima, a EMARHP não executaria mais nenhuma ação a respeito da Habitação Social no Estado. (VASCONCELOS, 2014, p. 97, 98).

No processo de constituição do urbano, especialmente no que diz respeito aos limites das políticas públicas de habitação e ao desenvolvimento de lutas sociais por moradia, há de se considerar, nas décadas na década de 1960 e 1970, a expressiva migração de famílias de trabalhadores do interior do Maranhão para a cidade de São Luís. As demandas da população migrante nos campos do trabalho, emprego e renda, da escolarização, da moradia adequada, de serviços de saúde, entre outras, não absorvidas ou respondidas, se juntando a antigas desigualdades já presentes na vida urbana da cidade, contribuíram para a ampliação da questão da moradia enquanto uma manifestação da questão social. A população oriunda do campo não possuíam condições para acessar o mercado formal imobiliário, então se aglomeraram em palafitas ou pagavam alugueis de espaços pequenos e insalubres. “Diante de uma população estimada em 251.389 habitantes, aproximadamente 40.000 desses residiam em palafitas que representavam, em termos percentuais, cerca de

16% daquele número estimativo” (RIBEIRO JUNIOR, 2001, p.86 apud VASCONCELOS, 2014, p. 41).

A presença de modos precários e segregados de morar denotava que, a despeito da vigorosa política habitacional em curso no Brasil<sup>47</sup>, cujos resultados, na cidade de São Luís, como já demarcado, também foram expressivos, parte importante da população dos trabalhadores pobres permanecia sem os requisitos para acessar modos de morar não marcados pela instabilidade da posse e precariedade moradia. Depois da desarticulação da ação da COHAB-MA, consoante ao conjunto de cidades brasileiras, não ocorreram, no estado do Maranhão, significativos investimentos no campo das políticas públicas de habitação social. Tal determinação pode ser apreendida a partir da identificação e análise do conjunto de estudos e dados, a seguir:

> Estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) aponta que, entre os anos de 2007 e 2012, “o número de habitantes e de domicílios no Maranhão, 21,2% do total não apresentam condições dignas aos moradores. Sendo assim, esse estado tem o maior déficit habitacional de todo o país”<sup>48</sup>. No último pesquisado, houve uma queda nesse déficit, possivelmente devido à implantação do PMCMV;

> Dados da Fundação João Pinheiro (FJP), de 2013, também colocam o Maranhão com o maior déficit habitacional relativo do país (27,3%), à frente do Amazonas (24,2%), Amapá (22,6%), Pará (22%) e Roraima (21,7%). Esses dados também registram que, em escala municipal, o Maranhão computava seis municípios entre os de maior déficit habitacional do Brasil: Benedito do Rio Preto (73,9%); Anapurus (69,3%); Marajá do Sena (68,2%); Matões do Norte (60,9%); Mirador (60,3%) e Aldeias Altas (58,2%);

> Dados do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) elaborado em 2012, advertem que o déficit habitacional acumulado do Maranhão, em 2010, estava estimado em 544 mil moradias. O déficit na área rural alcança 284,5 mil moradias e na área urbana é de 259,5 mil moradias (MARANHÃO, 2012, p.27).

---

<sup>47</sup>Recorde-se que: “Em âmbito nacional, o BNH, no ano de sua extinção, já tinha financiado cerca de 4 milhões e 369 mil unidades habitacionais, sendo 2 milhões e 600 mil na faixa de interesse social, em que atuavam as Cohab (RODRIGUES, 1997, Apud VASCONCELOS, 2014, p. 91).

<sup>48</sup>No Maranhão, 342.743 habitações são consideradas precárias; 81.102 moradias são coabitadas, ou seja, famílias que convivem no mesmo domicílio e que tenham intenção de constituir uma nova moradia; 43.951 habitações têm valor alto de aluguel, correspondente a 30% ou mais da renda familiar; e 14.401 são ocupadas por mais de três moradores em cada dormitório. INSTITUTO DE ECONOMIA APLICADA. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/130517\\_notatecnicadirur01.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130517_notatecnicadirur01.pdf)>. Acesso em: 07 mar. 2018.

> Dados de 2013, do Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB), com cadastro de 57,6% da população brasileira, evidenciam que o Maranhão possuía 17,4% do total de habitações identificadas como casas de taipa sem revestimento - o maior percentual do país. Isto corresponde a 10,2 vezes a média nacional (de 1,9%) e o Piauí, estado classificado segundo lugar, registrava 7,52%. No item casas de taipa com revestimento, o Maranhão também ocupa o primeiro lugar, com 11,17%, contra 6,13 do Piauí.

> Por fim, os dados apresentados pelo IBGE, em 2014, também dão conta de que o Maranhão liderava o ranking de domicílios improvisados e inadequados.

Ao conjunto desses estudos e dados relativos a déficits e precariedades habitacionais, no estado do Maranhão, podem ser acrescidos outros pertinentes a São Luís que, nas suas especificidades, dão conta da gravidade da questão da moradia e de violações desse direito, em plena vigência da CRFB/1988, do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor de 2006, documentos legais que consagram o direito à moradia adequada.

O percentual de domicílios urbanos sem esgotamento na cidade é de 33,5%, que equivale a 92.864 habitantes. Entre as 23 áreas de aglomerados subnormais que existem na capital maranhense, há alguns bairros com índices bastante elevados em relação à falta de esgoto encanado. Dentre esses bairros, a Vila Embratel/Sá Viana possui 69,38% dos domicílios sem o serviço. O bairro de Santa Bárbara está logo após com o índice de 62,21% e em seguida Vila Mauro Fecury/Vila Nova, com 61,92% e a Cidade Operária com 60,75%. São os locais com a menor taxa de esgotamento sanitário dentre todas as localidades que estão classificadas como aglomerados subnormais. Em relação aos domicílios urbanos sem coleta de lixo, pode-se destacar 8,84% que corresponde a 24.476 habitantes. [...] Dentre os bairros com pior índice da falta de coleta estão a Cidade Olímpica, 29,20%, Santa Bárbara com 15,87%, Vila Embratel/Sá Viana, 12,90% e Tirirical com 12,69%. (FREITAS, et al. 2016, p. 06, 07)

Na busca de reconstituição dos processos que elucidam a persistente negação do direito à moradia no Brasil, privilegiando aspectos empíricos pertinentes à cidade de São Luís, não há como desconsiderar a presença das lutas sociais. Nesse sentido, na década de 1990, acompanhando a expansão, quantitativa e qualitativa, no Brasil, dos chamados movimentos sociais urbanos, essas lutas se fizeram mobilizadas pela busca de cumprimento dos direitos constitucionais no campo da moradia e apoiadas no fortalecimento de organizações e entidades vinculadas ao campo popular: CÁRITAS<sup>49</sup>, ASP e SMDDH, entre outras.

<sup>49</sup>A Cáritas Brasileira é uma entidade de promoção e atuação social que trabalha na defesa dos direitos humanos, da segurança alimentar e do desenvolvimento sustentável solidário. Sua atuação é junto aos excluídos e excluídas



Dois conjuntos de processos podem ser indicativos dos caminhos assumidos pelas lutas de moradia na cidade de São Luís: 1) a ocupação de vazios urbanos ou edificações sem uso, como estratégia de ação privilegiada na luta de acesso a moradia; 2) a estruturação das lutas por moradia popular, através da organização de movimentos e entidades locais ou estaduais, em articulação com similares nacionais. Sobre tais processos, Luz (2004, p. 85) faz o seguinte registro:

No ano de 1994 é realizado o I Encontro Municipal de Moradia. Neste encontro aprovaram-se várias diretrizes de organização e estruturação do movimento, bem como a criação de um fórum de entidades para dar suporte e apoio as lutas por reforma urbana. Para isso criou-se o **I Fórum Permanente de Luta Moradia** que, guardadas certas diferenças em sua composição política, pode ser considerado como o embrião do **Fórum Maranhense de Defesa da Moradia**. A retomada das ocupações sob a direção do movimento de moradia ocorre no final do ano de 1994 e início de 1995, com a participação de lideranças e entidades ligadas à questão urbana nas ocupações da Vila Zeni e Vila Cascavel, tanto a primeira ocupação, quanto a segunda foram palco de violentos conflitos e despejos. É importante observar que essas ocupações articularam a luta pela moradia em nível local com as bandeiras de lutas nacionais por reforma urbana e por mais e melhores assentamentos humanos nas cidades. É quando as ocupações passam a ser instrumento de pressão política junto aos governos nos níveis municipal, estadual e nacional.

Importante enfatizar que lutas sociais pela moradia materializadas nas ocupações são, fundamentalmente, estratégias e ações políticas de sobrevivência, resistência e afirmação dos direitos constitucionais à moradia e a cidade. Mas, porque são estratégias que se embatem com propriedade privada da terra urbana, ainda que esta contrarie a função social da propriedade, elas mobilizam ou são interpeladas por sujeitos políticos diversos, cujas intenções incidem na ampliação ou retração das possibilidades de acesso à moradia. Assim, nas ocupações objetos de ações de reintegração de posse - os despejos - se embatem: ocupantes, oficiais de justiça, proprietários legais, policiais, imprensa, membros de instituições ou de movimentos civis, entre outros. Os discursos e estratégias de cada um desses sujeitos revelam os interesses e as forças sociais que representam.

O Quadro 4, a seguir explicita as principais ocupações de terras ou imóveis urbanos ocorridas na cidade de São Luís no período de 1994 a 2000.

Quadro 4 - Principais ocupações urbanas em São Luís (1994/2000)

Denominação das ocupações	Total de famílias	Ano	Sujeitos políticos envolvidos
Vila Zeni	105	1994	MNLM, MDFP, CÂRITAS, SMDDH, ASP, Igreja Católica, Igreja Anglicana, CUT, SINDSEP, Sindicatos dos Comerciários, dos Bancários e dos Urbanitários, SINPOL, MST, FETAEMA, PT, PDT, PCdoB, PSTU.  Governo do Estado, PMSL, Tribunais de Justiça Estadual e Federal, Promotoria Pública, COHAB, CEF, GRPU, PGR, Advocacia Geral da União.  Pistoleiros e jagunços.
Vila Cascavel	1500	1995	
Parque das Mangueiras	196	1996	
Jaguarema	126	1996	
COHATRAC V - Zumbi dos Palmares	196	1996	
Cidade Olímpica	0,000	1996	
Argola e Tambor	400	1997	
Murtura	22	1997	
Canudos/Terra Livre	1.100	1997	
Vila Natal	345	1997	
Vila União	196	1997	
Ana Jansen	400	1997	
Mãe Andrezza	-	1998	
Prédio da Rua 3 - São Francisco	40	1998	
Moradores da Ponte São Francisco	20	1998	
COHATRAC V (Segunda ocupação)	127	2000	
Vila Mariana	116	2000	

Fonte: Luz (2004), adaptado a partir de dados da FMDM, da MNLM e da Fundação Nacional de Saúde (FNS).

No contexto da continuidade das lutas por moradia em São Luís, cabe também assinalar a presença da União de Moradia Popular do Maranhão (UMPM), filiada à União Nacional por Moradia Popular (UNMP)<sup>50</sup>. Criada no ano 2000 e fundada

<sup>50</sup>A UNMP iniciou sua articulação em 1989 e consolidou-se a partir da dinâmica de coletas de assinaturas para o Projeto de Lei de Iniciativa Popular que criou o Sistema, o Fundo e o Conselho Nacional por Moradia Popular no Brasil (Lei 11.124/05). Tem atuação em áreas de favelas, cortiços, sem-teto, mutirões ocupações e loteamentos. Sua forma de organização possui forte influência da metodologia das Comunidades Eclesiais de Base, de onde se origina grande parte de suas lideranças. Sempre defendendo a proposta autogestionária, o direito à moradia e à cidade e a participação popular nas políticas públicas. Radicalmente contra os despejos, a UNMP organiza-se em torno desses princípios comuns que se traduzem em reivindicações, lutas concretas e propostas dirigidas ao poder público nas três esferas de governo. Nesse sentido, tem enfrentado diferentes gestões governamentais, ao longo desse tempo, buscando a negociação e a ação propositiva, sem deixar de lado as ferramentas de luta e pressão do movimento popular. UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. **União por**

oficialmente no ano de 2003, a UMPM, também filiada à Central de Movimentos Populares e ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, tem como objetivos, entre outros: a) lutar por moradia digna, com infraestrutura adequada, pela regularização fundiária e formação de lideranças de base (ocupações, cortiços e palafitas); b) discutir e buscar soluções para o déficit habitacional; c) apoiar as manifestações/reivindicações populares, d) ser agente de transformação na perspectiva de que a cidade cumpra sua função social, e) lutar por direitos formalmente conquistados, como a implementação do Estatuto da Cidade.

No Quadro 5, a seguir, delinheiro dados relativos a resultados de lutas sociais no sentido da concretização do direito a moradia encaminhadas com a intermediação da UMPM :

Quadro 5 - Conquista do direito à moradia em São Luís: exemplos atuais

<b>Nome do projeto / ocupação</b>	<b>Número de famílias</b>	<b>Programa Habitacional</b>	<b>Âmbito dos órgãos envolvidos</b>	<b>Situação atual</b>
Zumbi dos Palmares	196	Hab. Brasil	Federal	Consolidada
Vila Zeni	104	Hab. Brasil	Federal	Consolidada
Residencial Vitória	25	Selavip	Internacional	Consolidada
Residencial João do Vale	250	Crédito Solidário	Federal	Em obra
Residencial Ana Jansen	500	PSH	Federal	Em obra
Residencial Canudos	1.100	PSH	Federal	Em obra

Fonte: União por Moradia Popular no Maranhão.

Por fim, compreendo que refletir sobre a concretização do direito à moradia, a partir das políticas públicas de habitação e das lutas por moradia considerando expressões particulares desses processos em São Luís, é reconhecer, no quadro das políticas, limitações recorrentes, e, na esfera das lutas, insurgências permanentes. Nesse âmbito, desvela-se a importância da presença e mediação de movimentos e entidades do campo popular no encaminhamento das reivindicações e organização das lutas pelo direito à moradia e a cidade. Essa presença se torna mais crucial considerando a regressão, na sociedade brasileira, no campo dos direitos

sociais, e, no caso particular de São Luís, a atuação de um forte e voraz mercado, no qual a ação de incorporadas imobiliárias se sobressai<sup>51</sup>, que valorizando ou revalorizando certas áreas da cidade aumenta as disputas pela terra urbana e processos de segregação social e espacial, ao mesmo passo que reiteram o modo de ser, ao mesmo tempo, inclusivo e desigual da “cidadania” brasileira.

#### **4.2 Dinâmica da ação pública no campo da habitação e do direito a moradia**

A análise de contribuições da intervenção profissional à concretização do direito à moradia, a partir de experiências atuais de inserção e atuação de assistentes sociais em órgãos governamentais e seus respectivos programas habitacionais, tem como suposto o entendimento de que as políticas públicas de moradia se constituem mecanismos de materialização desse direito. Nesse sentido, inicialmente, balizo as políticas públicas de habitação e, seguidamente, a intervenção profissional que aí se desenvolve.

Consoante à dinâmica da retomada pelo Estado brasileiro, significativamente impulsionado pelo ideário neodesenvolvimentista, de ações amplas e sistemáticas no campo das políticas públicas de moradia, em seus nexos com a criação ou formulação, entre os anos de 2003 a 2010, da PNDU, do MCidades, do SFHS, do PAC e do PMCMV, entre outros, como delineado no Capítulo 1 desta Dissertação, muitas cidades brasileiras voltaram a ser espaços de construção de conjuntos habitacionais direcionados à população de baixa renda, conforme critérios adotados pelos diferentes programas de moradia<sup>52</sup>.

Nesse contexto, na cidade de São Luís, a partir de 2004, são elaborados os primeiros projetos voltados para a habitação de interesse social. Trata-se de conjuntos habitacionais populares construídos com o intuito de diminuir os gravíssimos índices relativos ao déficit habitacional latente no estado do Maranhão,

---

<sup>51</sup>Sobre esse fato, Burnett (2011) assim se pronuncia: “Ultimamente, alguns construtores, corretores e arquitetos têm exposto publicamente a opinião que as recém-chegadas incorporadoras imobiliárias representam grande oportunidade para a cidade, pois trazem empregos, vendas para o comércio e opções de ‘vida moderna’. Mas alertam: se o poder público não investir nas áreas de interesse das empresas, perdemos uma “chance histórica”, pois os milhares de imóveis em construção exigem expansão das redes de água, luz, esgoto e trânsito, razão da urgência nos investimentos. Como, em sua maioria, as obras se localizam próximo das praias, o recado é claro: o dinheiro público deve continuar beneficiando, como nos últimos 30 anos, um reduzido setor urbano, em prejuízo de quase todo o município, do “louvado” Centro Histórico à esquecida Zona Rural. Endividamento público em favor de interesses privados e o infortúnio de metade da população de S. Luís - sobrevivendo em centenas de casas ameaçadas pelas chuvas - não entram no raciocínio destes ‘advogados de condomínios’”. (BURNETT, 2011, p. 50)

<sup>52</sup>No caso do PMCMV, este foi dividido em duas modalidades, sendo uma urbana e a outra rural. Nesta Dissertação, conforme definição metodológica da pesquisa que a referencia, a análise prioriza a área urbana do município de São Luís.

bem como eliminar formas precárias de moradia, a exemplo das palafitas, conforme imagem (Figura 1) a seguir:

Figura 1 - Imagem de palafita construída na área da Camboa



Fonte: Acervo SECID.

O primeiro conjunto habitacional na área urbana do município de São Luís, realizado com investimentos do PAC, corresponde ao Projeto Rio Anil<sup>53</sup>, que envolve ações de urbanização, regularização e integração em áreas de assentamentos precários e favelas, visando ofertar habitação digna e, consequentemente, melhorar a vida de moradores da cidade, que viviam à margem esquerda do Rio Anil, em quase sua totalidade, em palafitas<sup>54</sup>. O referido Projeto, além de conjuntos habitacionais, previa, também, a edificação de avenidas, viaduto, pontes e equipamentos públicos de lazer no entorno desses conjuntos. Havia, ainda, a preocupação com o meio ambiente traduzida no intuito de recuperar as áreas degradadas às margens do rio.

<sup>53</sup>O Projeto Rio Anil foi fruto da parceria entre o Governo Federal, por meio do MCidades e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e o governo estadual do Maranhão (2007-2009), especialmente por intermédio das Secretarias de Estado das Cidades e da Igualdade Racial.

<sup>54</sup>Palafitas são construções em madeira, suspensas por estacas. Na seca, as terras são usadas para a agricultura. Nas cheias, as águas chegam à porta das casas ou podem invadi-las, forçando os moradores a usar a maromba, um piso elevado que permite continuar morando no local, mesmo com a água dentro. Já a palafita estabelecida no centro urbano revela uma série de contradições. Fora de seu contexto, a palafita adquire ares de favela. Aglomerada aos milhares, com os problemas da falta de saneamento básico e sem o vínculo com a dinâmica da floresta e dos rios, perde sua identidade cultural e o sentido de ser. Disponível em: <<http://habitarhabitat.com.br/tema/palafita/>>. Acesso em: 11 mai. 2018



Com relação às unidades habitacionais, o Projeto Rio Anil antevia a construção de 11 (onze) conjuntos de apartamentos e a regularização fundiária, por meio da titularização, de, aproximadamente, 08 (oito) mil imóveis/famílias.

A escolha da área de abrangência para receber os conjuntos habitacionais se fez diretamente ligada ao reconhecimento da falta de dignidade das habitações que abrigavam as famílias moradoras à margem do rio Anil. Além de habitações precárias, a falta de mecanismos urbanos e serviços públicos, como coleta de lixo, iluminação pública, saneamento básico, também fazia parte do dia-a-dia dos moradores.

Figura 2 - Implantação do Projeto Rio Anil. São Luís - MA. (2011). Vista de cima por congelamento de área.



Fonte: Acervo SECID.

No âmbito do Projeto Rio Anil, o primeiro conjunto habitacional de interesse social construído foi o Residencial Camboa (2009), composto por edificações verticais de quatro andares, sendo quatro unidades por andar, cada uma com 42 m<sup>2</sup> (metros quadrados). Os edifícios estão dispostos em blocos e possuem áreas comuns, estacionamentos e áreas livres.

Figura 3 - Registro do Residencial Camboa. São Luís - MA (2012).



Fonte: Acervo SECID.

Em seguida ao Residencial Camboa, foram construídos e entregues conjuntos habitacionais nos bairros Fé em Deus e Monte Castelo, e posteriormente, diversos outros conjuntos habitacionais pelo PMCMV<sup>55</sup>. Conforme dados disponibilizados em sites oficiais<sup>56</sup> do poder público, em termos gerais, foram entregues mais de 11 (onze) mil unidades habitacionais em São Luís, distribuídas em cerca de 10 conjuntos residenciais localizados em áreas como Maracanã, Santa Bárbara, Piancó, Ribeira, Vila Maranhão, Tajaçoaba, entre outras regiões.

Assim, em São Luís, em termos da configuração político-institucional e da localização territorial das ações habitacionais em análise, a atuação do PAC pode ser compreendida a partir de dois momentos e dois territórios urbanos: o PAC I, direcionado ao Projeto Rio-Anil com a construção de conjuntos habitacionais na área em amarelo demarcada na Figura 2, e o PAC II na região do São Francisco, que também abriga populações residentes em palafitas.

<sup>55</sup>O Programa permanece em andamento, e muitas obras relacionadas à urbanização desses espaços ainda estão inconclusas. O PMCMV, após a sua primeira etapa, foi incluído ao PAC (2011). Então, em São Luís foram construídos tanto conjuntos habitacionais pelo PAC, quanto pelo PMCMV, entretanto, devido ao Projeto Rio Anil, o PAC teve maior número de unidades construídas, inicialmente. Mas, com o PMCMV, as unidades que não foram produzidas da meta estabelecida pelo PAC, que era de 2.720 apartamentos, somente 832 foram entregues, passando o restante, 1.888 unidades, para o PMCMV.

<sup>56</sup> Fonte: <<http://www.agenciasaoluís.com.br/noticia/20695/>>. Acesso em: 10/05/2018

Nesses processos, destaca-se um dado relevante para profissionais, gestores e militantes interessados na defesa do direito à moradia, mediante a superação de modos precários de morar através de políticas públicas de habitação. A contínua reposição de habitações precárias, a exemplo das palafitas<sup>57</sup>, situadas, em sua maioria, na periferia de São Luís, em regiões que sofrem com a invisibilidade, mas, pela lógica da necessidade versus a disponibilidade de áreas livres, se tornam destino daqueles que saíram ou saem do interior do estado e sem condições de acessar o mercado formal de terras e moradias, ocupam esses terrenos alagados às margens do rio, demonstra, de modo incontestado, os graves limites da máquina pública local em face do direito a cidade.

De todo modo, na atualidade, o desenvolvimento de políticas públicas habitacionais em São Luís insere-se no PMCMV e os órgãos públicos que o operacionalizam diretamente são: a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID), a Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação (SEMURH). Numa forma de operacionalização indireta, destaco a Defensoria Pública do Estado e os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Cada órgão citado emprega esforços diferenciados, porém integrados à política de habitação, no sentido de garantir o direito à moradia digna aos seus demandantes.

Nos dois quadros a seguir, esquematizo a atuação da SECID e da SEMURH no campo da habitação, dando ênfase a presença de profissionais de Serviço Sociais nessas instituições.

---

<sup>57</sup>Nesse sentido, é importante relembra que no ano de 1961, no documento, *Maranhão: plano e investimentos - 1961*, o governador já fazia a seguinte consideração: "[...] a cidade de São Luís, na quase totalidade da sua orla marítima, requer obras de saneamento. A precariedade das condições de drenagem, associada à extraordinária amplitude das variações das marés, torna extremamente insalubre, largas áreas da Ilha. Dada à localização da cidade entre os Rios Anil e Bacanga, este último na verdade um braço de mar, habitações, algumas palafitas, foram construídas nos extremos alagados desses rios, nos quais vive significativa parte da população pobre da cidade".



Quadro 6 - Atuação da Secretaria Estadual das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID) no campo das Políticas Públicas de Habitação em São Luís

Linhas de atuação	Programas, Serviços ou Ações em desenvolvimento	Nº de Assistentes Sociais na Instituição*
<p>A SECID foi criada através da Medida Provisória nº 048, de 23 de abril de 2009. Tem como finalidade planejar, executar, coordenar e controlar as políticas públicas das áreas de habitação, saneamento e urbanização, em articulação com os municípios, visando o desenvolvimento regional sustentável do Estado.</p> <p>- É responsável pela condução da política habitacional no Estado do Maranhão, tendo como meta principal a redução do déficit habitacional.</p> <p>- Tem como finalidade assegurar, através da elaboração e implementação de estudos, planos e programas, o desenvolvimento urbano das cidades maranhenses, disponibilizando a todos os seus habitantes espaços adequados de moradia, trabalho e lazer, por meio de ações no campo da regularização fundiária, saneamento, mobilidade e acessibilidade, adequados às diferentes realidades socioeconômicas e ambientais do Maranhão, em sintonia e parceria com o poder público municipal e a sociedade civil organizada.</p>	<p>- <u>Programa de Aceleração do Crescimento</u> (PAC I) Rio Anil. Desenvolvimento urbano às margens do Rio Anil, englobando os bairros: Camboa, Liberdade, Proteção de Jesus, Fé em Deus, Alemanha, entre outros. Em termos orçamentários, trata-se de Programa de investimento federal e contrapartida estadual, com fim habitacional. A construção da Avenida Quarto Centenário faz parte do processo de urbanização e de regularização de assentamentos precários (PAC II), que engloba a região de palafitados no bairro São Francisco.</p> <p>- <u>Casa Cidadã</u>: Programa estadual que visa oferecer acessibilidade nas habitações em que seus moradores tenham deficiência de mobilidade seja ela total ou reduzida. As reformas dessas unidades são custeadas por subsídios estaduais.</p> <p>- <u>Cheque Minha Casa</u>: Programa estadual que visa à reforma de habitações em situação de precariedade. Prioriza habitações em que seus moradores sejam pessoas idosas e/ou com deficiência de qualquer tipo. As reformas dessas unidades são custeadas pela parceria entre o Estado e empresas privadas de materiais de construção, que por meio da isenção do ICMS, fornecem os materiais de construção para a reforma dessas habitações.</p> <p>- <u>Regularização Fundiária</u>: Titulação fundiária do terreno e regularização imobiliária que incluem os dados do imóvel dentro do título.</p>	<p>Ao total trabalham 08 (oito) Assistentes Sociais na SECID. Essas profissionais estão distribuídas por setores. Metade delas está lotada no Programa de Regularização Fundiária. De modo geral, estão inseridas em equipe multidisciplinar composta por sociólogos, pedagogos e psicólogos.</p> <p>*Dados relativos ao ano corrente.</p>

Fonte: Adaptado a partir de dados da SEMURH.

Quadro 7 - Atuação da Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação (SEMURH) no campo das Políticas Públicas de Habitação em São Luís

Linhas de atuação	Programas, Serviços ou Ações em desenvolvimento	Nº de Assistentes Sociais na Instituição*
<p>A SEMURH foi criada pela Lei nº 3.902 de 13 de maio de 2000. Dentre as suas finalidades institucionais:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordena, planeja, executa as atividades relativas ao desenvolvimento físico-territorial do Município, fiscalizando o cumprimento das regras urbanísticas determinadas pelo Plano Diretor, pela Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do solo, pela Lei de Operações Urbanas, pelos Códigos de Edificações do Município e de Postura e demais Leis pertinentes;</li> <li>- Organiza e mantém atualizado o cadastro técnico do Município;</li> <li>- Mantém cadastro atualizado das terras disponíveis no Município, especialmente as passíveis de serem utilizadas em programas habitacionais e/ou outras finalidades;</li> <li>- Promove regularização fundiária de bens imóveis de propriedade do Município, além de implantar programas habitacionais voltados para a população de baixa renda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabalha com a demanda de sorteados do Programa Minha Casa Minha Vida (divulgação de lista de sorteados, cadastros, assinatura de contratos etc);</li> <li>- Trabalha com a demanda vulnerável socialmente que advém da população contemplada dos PMCMV (atendimento social a essa demanda, bem como trabalho de capacitação conforme normas técnicas exigidas pelo Programa);</li> <li>- Faz análise prévia e aprova projetos de construção, reforma, ampliação e pequenos serviços;</li> <li>- Emite licenças para obras e pequenos serviços;</li> <li>- Concede habite-se de prédio residencial, comercial e industrial;</li> <li>- Emite certidão de uso e ocupação do solo;</li> <li>- Aprova loteamentos;</li> <li>- Acompanha o cumprimento do Plano Diretor da cidade;</li> <li>- Emite licença para uso de edificações em terrenos particulares e públicos;</li> <li>- Acompanha a implantação dos projetos de alinhamento dos logradouros e de projetos de urbanização;</li> <li>- Promove o ordenamento territorial urbano, em cumprimento ao planejamento, parcelamento, controle e ocupação do uso de solo.</li> </ul>	<p>No total, 04 (quatro) Assistentes Sociais estão lotadas na SEMURH. Destas, somente uma desenvolve sua prática profissional na Secretaria, as demais foram distribuídas nos Centros de Referência de Assistência Social. O setor de habitação da SEMURH, numa perspectiva multiprofissional, é composto por outros técnicos que tem experiência na referida área.</p> <p><b>**Dados relativos ao ano corrente.</b></p>

Fonte: Elaboração própria.

A minha preocupação de estudo voltada para compreender alguns dos termos da ação estatal na perspectiva da conquista do direito a moradia, me levou a adentrar na realidade de mais dois órgãos que, também, trabalham diretamente com

a política habitacional em São Luís: a Defensoria Pública do Estado do Maranhão (DPE)<sup>58</sup> e os Centros de Referência de Assistência Social<sup>59</sup> (CRAS).

A DPE-MA presta atendimento jurídico e social por meio do Núcleo Cível de Moradia e Defesa Fundiária e tem suas ações pautadas na promoção a defesa dos direitos à moradia digna, do direito à cidade e à posse segura da terra, em demandas individuais ou coletivas. Procede à visitação das áreas de conflito, especialmente nas demandas relativas à posse e propriedade de terras, de modo a evitar situações de violência e prisões ilegais de posseiros e usucapientes. Também faz parte da prática de atuação da instituição reunir-se com a comunidade na busca de soluções pacíficas dos conflitos, promovendo a difusão e a conscientização dos direitos humanos, cidadania e do ordenamento jurídico, especialmente em temas relacionados à suas áreas de atribuições e presta atendimento interdisciplinar, por meio de equipe de apoio.

No referido Núcleo, no qual atuava um único Defensor Público, devido ao volume de demandas e trabalho na esfera da sua ação institucional de defesa do direito a moradia, mais um Defensor foi designado para essa atuação. Parte significativa da ação desse órgão dá-se mediante atendimento interdisciplinar prestado pelo núcleo psicossocial da DPE-MA, espaço no qual o Serviço Social, no momento perfazendo um total de 07 (sete) assistentes sociais, encontra-se inserido, que é composto, também por psicólogo. Nesse ambiente, a orientação institucional é a de que sempre deverá ter um profissional de Serviço Social para acompanhar as demandas do núcleo cível de moradia e defesa fundiária.

Já os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), no tocante à habitação, operam por meio da atuação do Serviço Social mediante o acompanhamento de demandas referentes às famílias moradoras em áreas urbanas de situação de risco e vulnerabilidade social. Atualmente, em São Luís, são 20 (vinte) unidades de atendimento, localizadas em pontos estratégicos da cidade: Coroadinho,

---

<sup>58</sup>No Maranhão, a Defensoria Pública do Estado foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 19, de 11 de janeiro de 1994. No entanto, a Instituição foi efetivamente instalada sete anos depois, em 2001, com a realização de concurso para ingresso na carreira, que resultou na nomeação dos primeiros defensores públicos do estado. Em 2014, a promulgação da Emenda Constitucional 80 fixa o prazo de oito anos para que a União, os Estados e o Distrito Federal dotem todas as comarcas de defensores públicos, atendendo prioritariamente as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional. Fonte: <<https://defensoria.ma.def.br/dpema/index.php/Publicacoes/nucleosespecializados>>. Acesso em: 10/05/2018.

<sup>59</sup>Unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social - SUAS nas áreas de vulnerabilidade e risco social nos territórios de sua abrangência. (Disponível em: <[https://www.saoluis.ma.gov.br/subportal\\_subpagina.asp?site=150](https://www.saoluis.ma.gov.br/subportal_subpagina.asp?site=150)>. Acesso em: 10/05/2018)

Maracanã, Vila Bacanga, COHAB, Cidade Operária, Anjo da Guarda, Anil, Vila Nova, Centro, João de Deus, Bequimão, Estiva, São Francisco, Bairro de Fátima, São Raimundo, Liberdade, Cidade Olímpica, Vinhais, Turu e Janaína. Para além das demandas habitacionais, essas unidades possibilitam o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social, pois desenvolve, obrigatoriamente, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), além de fazer a gestão da rede socioassistencial do território que oferta os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).

Importante assinalar, que o entendimento que orienta a demarcação da dinâmica atual da ação pública no campo da habitação e do direito a moradia, em São Luís, apoiada em dados relativos às quatro Instituições distinguidas, tem dois supostos: 1) Essas Instituições contribuem para efetivação do direito à moradia, ainda que suas ações sejam visivelmente limitadas em face da complexa e dramática questão habitacional; 2) Esses limites institucionais alcançam, por sua vez, o trabalho do Serviço Social, profissão que atua, quase sempre, na linha de frente das ações pautadas com as comunidades que serão beneficiadas com algum tipo de melhoria em suas habitações ou mesmo para o recebimento de sua primeira moradia digna.

#### **4.3 Contribuições da intervenção profissional à concretização do direito à moradia no âmbito de políticas públicas de habitação em São Luís**

Como já demarcado, a inserção do trabalho social<sup>60</sup> nas demandas relacionadas à questão da habitação acompanham a trajetória da institucionalização do Serviço Social no Brasil. Na atualidade, esta modalidade de trabalho se tornou obrigatória para a execução, elaboração, implementação e avaliação de programas e projetos habitacionais inseridos no campo da ação estatal brasileira. Este trabalho, que envolve a mediação entre a ação pública e os demandantes do direito a moradia, é o ponto de partida para a identificação e análise da intervenção profissional do Serviço Social junto às políticas pública de habitação em curso na cidade de São Luís. Cabe salientar, que este trabalho não é uma exclusividade dessa profissão, uma vez

---

<sup>60</sup>O Trabalho Social compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados. (BRASIL, 2014, p. 5). (p. 26). Disponível em: <[http://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/11/CA-07\\_CURSO-DE-TRABALHO-SOCIAL-MINISTERIO-DAS-CIDADES-2014.pdf](http://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/11/CA-07_CURSO-DE-TRABALHO-SOCIAL-MINISTERIO-DAS-CIDADES-2014.pdf)>. Acesso em: 11 mai. 2018

que, seguindo orientação federal, as equipes multidisciplinares e técnicas inseridas nos espaços públicos de atuação na área da habitação em São Luís são compostas por pedagogos, psicólogos e sociólogos.

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades (MC), o trabalho social passou a ser componente básico da Política Nacional de Habitação estendendo esta exigência aos demais programas em que o MC concedesse recursos a fundo perdido e àqueles obtidos através de empréstimos a estados e municípios. Ratificou-se, então, essa determinação e generalizou-se a inclusão do Trabalho Social Integrado nos programas habitacionais de interesse social. (Módulo 1) p. 25. (BRASIL, 2014).

Nesse contexto, a intervenção profissional do Serviço Social está pautada pelo trabalho técnico social correspondente às definições e estratégias de ação da política ou programa habitacional na qual se insere. Como já demarcado, uma das intenções do trabalho técnico social é superar o dualismo entre a intervenção dos profissionais do campo social e os da arquitetura/engenharia, comum no processo de construção de moradias prevista em políticas públicas de habitação. O pressuposto é o de que o trabalho técnico social envolva e resulte de diferentes abordagens profissionais.

O assistente social responde às demandas que lhe são trazidas de acordo com cada situação a ser estudada, mediante recursos metodológicos, pedagógicos e instrumentais peculiares ao saber profissional que, livre de conceitos e pré-conceitos, possibilitam aproximações e sistematização de conhecimento acerca da complexa dinâmica social dos grupos sociais empobrecidos. Ao assistente social que atua junto a comunidades que serão atendidas por políticas habitacionais, cabe o acompanhamento, antes, durante e depois, da implementação dessas políticas. A visita *in loco* destaca-se como um instrumento relevante da intervenção profissional na medida em que este se constitui como base ou referência para a realização de entrevistas e escutas; elaboração de relatórios e pareceres sobre as necessidades dos *moradores ou usuários*. No trabalho de campo, a metodologia busca a participação dos moradores, entendida como condição relevante para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas de habitação.

Dos resultados do questionário (anexo) e conversas informais com quatro assistentes sociais que trabalham na SECID e com uma assistente social inserida na UMPM, foi possível obter um quadro geral sobre a intervenção profissional, no qual se definem as contribuições e se mostram os desafios do Serviço Social à concretização do direito à moradia em São Luís.

No caso do primeiro programa habitacional executado em São Luís, a partir de 2006, no contexto do PAC, o trabalho da assistente social lotada na SECID se deu, especificamente, através das ações de supervisão e acompanhamento do primeiro residencial entregue, no caso, o da Camboa. Questões relativas a condições de trabalho, como tamanho reduzido da equipe, a falta de capacitação específica para intervir no campo da política habitacional proposta, volume do trabalho demandado, entre outros, contribuíram para limites da ação profissional nesse momento inicial. Então, o Governo do Estado contratou empresas privadas<sup>61</sup> que foram responsáveis por contabilizar as famílias e mapearem, por meio de fotos aéreas, as regiões às margens do rio Anil que necessitavam de intervenção.

A priori, cadastros foram feitos tendo em vista subsidiar ações como melhorias habitacionais, regularização e títulos de posse de residências, além da substituição de palafitas por habitações consideradas dignas, em territórios próximos a antiga moradia, dotando-os de infraestrutura e boas condições de acessibilidade. No bairro da Liberdade, por exemplo, foram criados dezesseis núcleos para tratar da questão habitacional e retirar os moradores visando à construção e alocação, na área, de equipamentos urbanos e comunitários. Mas, a volta de moradores ao lugar da antiga moradia acarretava permanentes dificuldades e desafios ao trabalho a ser desenvolvido naquele espaço. Nesse sentido, o conhecimento da complexidade do cotidiano dos moradores e o tempo destinado a esclarecimentos e negociações antes da execução dos projetos habitacionais revestem-se de crucial importância.

No ano de 2010, efetiva-se a entrega às famílias cadastradas e selecionadas, no total de 288 famílias, do Residencial Camboa, já identificado nesta Dissertação. Uma assistente social me relatou sobre as dificuldades de identificação desses moradores entre aqueles que, atualmente, habitam esse espaço de moradia construído no âmbito do PAC. Situações relacionadas ao uso e tráfico de drogas, formação e ação das chamadas “gângues”, violência e intimidação de moradores, entre outros, contribuíram para a saída das famílias selecionadas pelo trabalho técnico social.

Trata-se, portanto, de situações que sinalizam não somente um desafio ao saber profissional do assistente social, mas também a importância do monitoramento e da avaliação como momentos decisivos da implementação de uma política pública.

---

<sup>61</sup> A Assistente Social lotada na SECID que prestou essa informação, por meio de entrevista, não soube informar o nome da empresa contratada para tal serviço.

São esses movimentos que permitem a compreensão e a criação de alternativas em face do fato de que o acesso à moradia adequada e a elementos essenciais da infraestrutura urbana não esgota a totalidade das questões constitutivas da vida de pessoas, famílias e grupos sociais. Situações como a proximidade de pessoas em disputas decorrentes de envolvimento com redes de tráfico e a inadaptação à moradia verticalizada - apartamentos ao invés de casas -, provocando, em algumas situações, o retorno de famílias para o modo de morar em palafitas são expressões e dimensões culturais da vida social, que exigem análise crítica sobre o fato de que o acesso à moradia adequada não é suficiente para reverter, em beneficiários da política pública de habitação, envolvimento considerados ilícitos ou percepções arraigadas quantos a formas de morar.

Nessa perspectiva, a despeito do relacionamento dos profissionais de Serviço Social com a população, é de suma importância que este compreenda as especificidades de cada comunidade, respeitando suas histórias e principalmente, sua cultura<sup>62</sup>. Na dimensão interventiva da profissão nas políticas de habitação de interesse social em campo é, portanto, fundamental o diálogo e a escuta, pois quando características da comunidade não são levadas em consideração, a política pública a ser efetivada, quase sempre, não logra êxito.

Do ponto de vista das condições objetivas de trabalho do assistente social no campo das políticas públicas de habitação, destaco o pequeno número de profissionais inseridas na SECID. São, no total, 08 (oito) profissionais, conforme mencionado no Quadro 5 - *Atuação da Secretaria Estadual das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID) no campo das Políticas Públicas de Habitação em São Luís*, desta Dissertação. O descompasso entre o expressivo volume de demandas e o número de profissionais acarreta sobrecarga de trabalho e limitações nas possibilidades do trabalho expandir suas estratégias de ação no sentido contribuir para a concretização ao direito à moradia. Nesse contexto, o trabalho - a luta - se materializa junto aos moradores para que estes permaneçam na sua moradia e não se desfaçam - por imposição ou escolha - do direito conquistado.

As atribuições do Serviço Social no campo da habitação de interesse social giram em torno de: a) visitas *in loco*; b) notificações por meio de pareceres; c)

---

<sup>62</sup> A cultura é apontada por Gramsci como um dos elementos fundamentais na organização das classes subalternas, capaz de romper com a sua desagregação e abrir caminhos para a construção de uma vontade coletiva, contrapondo-se às concepções de mundo oficiais. (YAZBECK, 2014, p. 687 e 688)

levantamentos da realidade de comunidades; d) constatações quanto a situações familiares; e) solicitações de aluguel social por meio de parecer, no caso de áreas urbanas que precisem ser desocupadas - atualmente, são quase 800 aluguéis sociais ofertados pela SECID -; f) acompanhamento de famílias beneficiadas, até o recebimento habitação. É importante destacar, que esse acompanhamento também pode ocorrer por meio da Defensoria Pública do Estado, uma vez que esta realiza atendimento a famílias que buscam por seus direitos, atuando junto ao trabalho realizado pela SECID, na reivindicação das demandas dessas famílias e no cumprimento das políticas que devem ser efetivadas.

Nos quadros a seguir, a partir de questionários aplicados junto a profissionais de Serviço Social, mais especificamente na SECID<sup>63</sup>, recupero e apresento dados fundamentais à compreensão quanto ao perfil desses profissionais seus vínculos de trabalho, suas linhas de intervenção e práticas profissionais junto a políticas habitacionais e o direito à moradia em São Luís - MA.

Quadro 8 - Condições de inserção de assistentes sociais em Políticas Públicas de Moradia em São Luís

<b>Instituição de formação e ano de conclusão; Idade e sexo;</b>	<b>Nível de capacitação profissional<sup>1</sup> e Cursos de capacitação<sup>2</sup></b>	<b>Natureza do vínculo empregatício<sup>1</sup>, cargo<sup>2</sup> e tempo de trabalho na instituição<sup>3</sup></b>	<b>Políticas, Programas e/ou projetos na área da habitação em que trabalha</b>
Universidade Católica de Pernambuco (2009);  Feminino;  De 35 a 45 anos;	<sup>1</sup> Especialização;  <sup>2</sup> XIII e XV CBAS, Congressos na área da Saúde, Seminário Internacional de Serviço Social em PE e Curso pelo Ministério das Cidades em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social, dentre outros <sup>2</sup> ;	<sup>1</sup> Privado (terceirizado);  <sup>2</sup> Analista de Responsabilidade Social;  <sup>3</sup> 1 ano ou menos;	Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Rio Anil, Substituição de Moradias inadequadas e Melhorias Habitacionais;
Universidade Federal do Maranhão (1986);	<sup>1</sup> Especialização;  <sup>2</sup> Curso de Libras, de Desenvolvimento Inter	<sup>1</sup> Contrato;  <sup>2</sup> Assessor especial;	Política de Habitação Rural (PHR), Programa Casa Cidadã e Programa de Aceleração

<sup>63</sup>A organização desses quadros resulta das respostas dadas ao questionário por 06 (seis), do total de 08 (oito), assistentes sociais lotadas na SECID, bem como de entrevista com duas dessas profissionais, escolhidas por critério de antiguidade no órgão. Registro ainda que não foi possível realizar esse mesmo tipo de pesquisa junto a SEMUHR, apesar de inúmeras tentativas, uma vez que a única profissional do Serviço Social, com atuação direta nessa órgão, até o fechamento da pesquisa, ainda não havia retornado ao seu posto de trabalho. Como esta pesquisa está focada em órgãos/instituições públicas que trabalham na execução de políticas habitacionais, a Defensoria Pública do Estado do Maranhão não foi incluída nesta pesquisa, pois é instituição que trata da mediação de conflitos no âmbito da habitação e regularização fundiária por meio de apoio jurídico, assim não é responsável pela execução de políticas habitacionais.



Feminino; De 45 a 60 anos;	Gerencial, Capacitação de técnicos e agentes sociais em acessibilidade, Formação para o enfrentamento à violência doméstica e sexual contra crianças e adolescentes.	<sup>3</sup> Mais de 1 a 3 anos;	do Crescimento (PAC) Rio Anil;
Universidade Federal do Maranhão (2011); Feminino; De 25 a 35 anos;	Especialização <sup>1</sup> ; Cursos de Redução de Danos e Atendimento ao Adolescente Usuário de Álcool e Outras Drogas. Prevenção ao uso indevido de drogas; Sistema para detecção do uso abusivo e dependência de substâncias psicoativas; Curso de Democracia e Gênero no Legislativo Municipal: com ênfase em Direitos Humanos e Desigualdades Sociais. Oficinas em SICONV e de Trabalho sobre o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (PRONON) e o Programa Nacional de Apoio à Saúde da pessoa com Deficiência (PRONAS/PCD).	<sup>1</sup> Contrato;  <sup>2</sup> Técnica Social na área de regularização fundiária;  <sup>3</sup> Mais de 1 a 3 anos;	Política de Habitação e Programa de Regularização fundiária.
Universidade Federal do Maranhão (2005); Feminino; De 55 a 65 anos;	<sup>1</sup> Especialização;  <sup>2</sup> Gestão em Projetos e capacitações em Programas de Habitação de Interesse Social.	<sup>1</sup> Concurso;  <sup>2</sup> Mais de 5 a 10 anos;	Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
Universidade Federal do Maranhão (2011); Feminino; De 25 a 35 anos;	<sup>1</sup> Especialização;  <sup>2</sup> Não respondeu;	<sup>1</sup> Contrato;  <sup>2</sup> Técnica Social na área de regularização fundiária;  <sup>3</sup> Mais de 1 a 3 anos;	Política de Habitação e Programa de Regularização fundiária.

Fonte: Elaboração própria.

Entre as ricas informações explicitadas no Quadro 8 e, considerando o fio condutor desta Dissertação que é pensar a relação Serviço Social e direito à moradia no Brasil, buscando identificar os termos da contribuição da profissão à concretização desse direito, chama a atenção a fragilidade do vínculo e pouco tempo de trabalho na instituição das assistentes que responderam ao questionário. Trata-se de expressões

que inseridas no campo mais amplo da precarização das relações e condições de trabalho dos assistentes sociais<sup>64</sup>, na minha visão, limitam, sobremaneira, a percepção, domínio e acúmulo de conhecimento e experiências quanto aos limites e possibilidades que atravessam as demandas profissionais na perspectiva de realização de ações educativas na perspectiva crítica da realidade<sup>65</sup>.

Destacar a fragilidade do vínculo empregatício e a insegurança no trabalho significa reconhecer a incidência dessas condições na (relativa) autonomia profissional e, conseqüentemente, na construção de respostas profissionais que superem o imediatismo, submissão às regras e mandos institucionais. (MORAES, 2016).

Quadro 9 - Linhas de intervenção e práticas profissionais junto a políticas habitacionais e o direito à moradia em São Luís - MA

<b>Demandas institucionais relacionadas ao acesso à moradia dirigidos à sua prática profissional</b>	<b>Estratégia profissional voltadas à defesa do direito à moradia em São Luís</b>	<b>Visão do profissional sobre o direito à moradia em São Luís</b>	<b>Participação em lutas e movimentos sociais por moradia (se sim, qual/quais) e Livre manifestação do profissional</b>	<b>Três principais desafios dos assistentes sociais que trabalham políticas habitacionais voltadas para o direito à moradia em São Luís</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Rio Anil;</li> <li>- Substituição de Moradias inadequadas;</li> <li>- Melhorias Habitacionais;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mediação de conflitos urbanos;</li> <li>- Acompanhamento das obras e do pós obras (reassentamento voluntário e involuntário);</li> <li>- Abordagem, observação, visita domiciliar,</li> </ul>	Atualmente além de priorizar e dar transparência aos programas habitacionais que estavam em marcha lenta, o atual governo ampliou as oportunidades para construção, ampliação e	Não	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificuldade em identificar os beneficiários arrolados no PAC Rio Anil;</li> <li>- Dificuldade de trabalhar em rede;</li> <li>- Espaço reservado para atendimento social individualizado.</li> </ul>

<sup>64</sup>A precarização das condições de trabalho é considerada por Lopes e Abreu (2010) uma das dimensões centrais das atuais metamorfoses no mercado de trabalho dos assistentes sociais<sup>64</sup>. Nessa perspectiva, essas autoras, referenciadas no estado do Maranhão, demarcam as seguintes expressões: [...] baixos salários comparados com os salários de outros profissionais vinculados às mesmas atividades; vínculos precários com a instituição empregadora, na medida em que permanecem restritas as oportunidades de inserção no mercado de trabalho via concursos públicos; jornadas de trabalho tendem a uma sobrecarga de atividades, considerando, sobretudo, a redução de funcionários em atividades de apoio ao trabalho dos assistentes sociais (cuja atividades em muitos casos não são consideradas como atividades fim), principalmente após as iniciativas de informalização dos protocolos administrativos; limitadas e precárias condições materiais referentes a instalações físicas, equipamentos e recursos materiais, o que contribui para reforçar a subalternização da natureza dos serviços prestados pelo assistente social na hierarquia da divisão sócio técnica do trabalho. (LOPES; ABREU, 2010, p. 113).

<sup>65</sup> Recorde-se que, na linha de análise de Lopes, Abreu e Cardoso (2014, p. 201), o Serviço Social exerce uma função pedagógica em suas relações na sociedade “que se definem a partir dos projetos socioeducativos e de controle social das classes sociais”.

	entrevista, relatórios, reuniões, etc;	melhorias habitacionais, bem como, ofertando infraestrutura necessária a essas áreas.		
Levantamento das demandas das famílias em situação de ocupação de terrenos e áreas; - Diagnóstico social que fundamentará os projetos; - Identificação dos casos críticos para encaminhamento o aos órgãos competentes.	Acompanhamento das famílias em situação de retirada das áreas ou substituição de moradias; - Inserção em Programas e/ou Projetos Sociais; - Trabalho técnico social (acompanhamento antes, durante e pós ocupação da moradia).	Ainda de forma embrionária, mas que traz em sua essência a dignidade atrelada a esse direito.	Não	- Compreensão do momento histórico, que tem levado o número de pessoas destituídas do básico à sobrevivência; - Estudo desses usuários e suas demandas, pois cada comunidade tem sua especificidade. - Possibilitar a esse usuário (morador) o (re) fazer, (re) começar de vida.
- Coordenar o trabalho técnico social de campo; - Esclarecer as etapas e formas de acesso ao processo de regularização realizado pela secretaria aos moradores; - Verificar se as famílias cadastradas estão dentro das condicionalidades para acessar o serviço, - Conferir a documentação e encaminhar o processo para a etapa seguinte.	- Mostrar aos moradores a importância de obter o título de propriedade como garantia à moradia; - Apontar que a regularização fundiária além de trazer benefícios individuais, valoriza a comunidade em vários aspectos como: saneamento básico, infraestrutura, lazer, etc. - A execução do próprio trabalho é um desafio, uma vez que as condicionalidades de acesso aos programas que excluem muitas pessoas de ter seus direitos assegurados, o que acaba limitando nossa ação profissional.	A concretização do direito à moradia tem sido ao longo dos anos um processo lento, mas acredito que com os programas habitacionais (federais) foi possível despertar a importância de garantir o acesso de pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social à uma moradia digna.	Não;  Trabalho com programas habitacionais desde 2013, com o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, onde vivenciei uma das minhas melhores experiências profissionais, onde pude me fortalecer profissionalmente e ver a importância que a garantia de uma moradia digna melhora a qualidade de vida de uma comunidade inteira. Muito se avançou, mas ainda falta muito para que se chegue perto do ideal.	O principal desafio enfrentado como assistente social é mostrar a credibilidade do trabalho. Alguns beneficiários demonstram resistência quando realizamos a abordagem inicial, associam a política (voto) e acabam relatando frustrações passadas ao longo dos anos. Alguns preferem negar o direito a regularizar sua moradia por acreditar que o trabalho será apenas uma forma de enganar os mais uma vez. É frustrante, enquanto profissional, ver uma pessoa abrir mão de um direito adquirido por

				desacreditar nas políticas públicas.
- Substituição das palafitas por casas de alvenaria e prédios;	<p>- Cadastros para melhorias habitacionais, para regularização e títulos de posse de residenciais, melhorias habitacionais e substituição de palafitas por residenciais.</p> <p>- Relatórios e pareceres sociais para inclusão em benefícios, como o aluguel social;</p>		Não	<p>O grande desafio está em lidar com a questão cultural dos moradores, pois estes não se adaptam a grandes mudanças. Acredito que se todas as construções fossem de casa e não de prédios, a aceitação seria melhor.</p> <p>Outro desafio está no acompanhamento das famílias, devido ao número reduzido de assistentes sociais trabalhando nesse setor.</p>
<p>- Famílias que residem em áreas de ocupação e estão tendo sua situação regularizada;</p> <p>- Famílias beneficiadas pelo programa PAC e precisam receber o documento definitivo de propriedade;</p> <p>- Famílias que residem em área de invasão e estão tendo sua situação regularizada.</p>	<p>- Contribuir dentro da instituição para a identificação das demandas;</p> <p>- Trabalhar em equipe multiprofissional junto às comunidades para orientar na questão dos direitos;</p> <p>- Cadastramento dos beneficiários para gerar o título de propriedade.</p>	- Observo que vem avançando positivamente devido ao interesse público em regularizar a situação das famílias da cidade.	Não	<p>- Conscientização do próprio beneficiário que muitas vezes não valoriza a importância do título de propriedade;</p> <p>- Burocracia de algumas áreas.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Os dados reunidos no Quadro 9, permitem reforçar a compreensão de que, entre as quatro dimensões que compõem a totalidade da profissão - prática interventiva, formação profissional, produção de conhecimento e organização política - a intervenção é, de fato, a de maior complexidade, pois atravessada por múltiplas contradições e mediações que dificultam a apreensão de aspectos mais substantivos

sobre a contribuição da profissão à concretização do direito à moradia para além do dado de que o Serviço Social integra a equipe de execução de políticas públicas de habitação. Lembro que, se tomamos como referência de análise a dimensão da produção de conhecimento, tal apreensão, como já delineado nesta Dissertação, porque menos mediada, se mostra mais fácil.

Também é imperativo destacar a não participação das assistentes sociais, que responderam ao questionário, em lutas e movimentos sociais por moradia. Diante dessa constatação e do meu entendimento quanto importância das lutas sociais no sentido da concretização dos direitos à cidade e a moradia, busquei identificar a participação de assistentes sociais em dois movimentos de moradia que se destacam, pela organização e ações, na dinâmica urbana de São Luís. Nesse sentido, a pesquisa foi realizada com representantes do Movimento Nacional de Luta pela Moradia em São Luís e da União por Moradia Popular no Maranhão, com o objetivo de identificar a inserção de assistentes sociais no coletivo de lutas e resistência em defesa do direito à moradia em São Luís.

O Movimento Nacional de Luta pela Moradia em São Luís iniciou na década de 1990, e, conforme já explicitado neste Documento, integrou muitas das lutas por moradia travadas nesse período, a exemplo das ocupações no Cohatrac V e da Cidade Olímpica. A luta pautada pelo movimento, para além da luta por moradia digna, guarda relação com a alocação de equipamentos urbanos, como pavimentação de ruas, coleta de lixo, e rede de água e esgoto em áreas periféricas da cidade e na ilha como um todo. O representante do Movimento entrevistado faz parte do atual Conselho Municipal das Cidades<sup>66</sup> e do Conselho Estadual das Cidades<sup>67</sup>. Ao ser

---

<sup>66</sup> Art. 1º O Conselho da Cidade de São Luís (Lei nº 4.611 de 22 de maio de 2006), órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, criado pelo Art. 9º, inciso XXV, dos Atos das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Município de São Luís, é órgão de composição paritária entre o Poder Público e a Sociedade Civil Organizada com área de atuação no setor política de desenvolvimento urbano, com caráter permanente, deliberativo, consultivo e fiscalizador, vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento - SEPLAN. Art. 2º O Conselho da Cidade de São Luís tem por finalidade propor e discutir diretrizes para a formulação e implementação da política de desenvolvimento urbano, acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade e correlatas, com participação autônoma e organizada de todos os seus integrantes, em conformidade com os trabalhos do Conselho Estadual das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, de mesma finalidade. (Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ma/s/sao-luis/lei-ordinaria/2006/461/4611/lei-ordinaria-n-4611-2006-dispoe-sobre-o-conselho-da-cidade-de-sao-luis-e-o-fundo-municipal-do-conselho-da-cidade-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 11/06/2018).

<sup>67</sup> Art. 1º [...] O Conselho Estadual das Cidades (Lei nº 8.613 de 29 de maio de 2017) é órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura da Secretaria de Estado das Cidades e do Desenvolvimento Regional Sustentável, que tem por finalidade propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar sua execução, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001 - Estatuto da Cidade. (Disponível em: <<http://www.secid.ma.gov.br/files/2015/03/Lei-de-Cria%C3%A7%C3%A3o-Conselho-Estadual-das-Cidades.pdf>>. Acesso em: 11/06/2018)

indagado sobre a presença de Assistentes Sociais no Movimento, este identificou tais profissionais apenas por meio dos projetos técnicos sociais, nas ações habitacionais que exigem a sua contratação. Nessa esfera, o Serviço Social é atrelado ao Movimento como mão de obra especializada para o andamento de projetos na requisição de habitação popular.

Na pesquisa realizada junto a União de Moradia Popular do Maranhão (UMPM), já brevemente caracterizada nesta Dissertação, foi possível identificar o trabalho de assistentes sociais nessa Entidade, logo junto às lutas sociais por moradia em curso na cidade de São Luís. Na atualidade, existe uma profissional do Serviço Social militando no UMPM, que se organizou mais recentemente, mas já acumula importantes conquistas na área da habitação popular. A União é composta por membros da sociedade civil e de participação livre. Com sede no centro cidade, a pesquisa foi realizada com a assistente social na sede do UMPM. Segue abaixo o Quadro 10 e 11, com a síntese da entrevista realizada.

Quadro 10 - Condições de participação do Serviço Social em lutas sociais por moradia em São Luís

<b>Instituição de formação e ano de conclusão; Idade e sexo;</b>	<b>Nível de capacitação profissional<sup>1</sup> e Cursos de capacitação<sup>2</sup></b>	<b>Natureza do vínculo empregatício<sup>1</sup>, cargo<sup>2</sup> e tempo de trabalho na instituição<sup>3</sup></b>	<b>Políticas, Programas e/ou projetos na área da habitação em que trabalha</b>
ULBRA - Universidade Luterana do Brasil (2012);  Feminino;  De 45 a 60 anos;	<hr/>	- <sup>1</sup> Trabalho voluntário;  - Já foi coordenadora geral por muitos anos, atualmente é responsável pela coordenação política da entidade e coordena o Projeto Técnico Social da União por Moradia;  - Ressalta que já exerceu o cargo de Secretária Adjunta dos Direitos Humanos e Participação Popular entre os anos de 2015 e 2018;	- Programa Crédito Solidário e o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, que possui uma linha de crédito específica para os movimentos sociais;  - E o Programa Estadual Minha Casa Meu Maranhão;

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 11 - Linhas de ação e práticas profissionais junto às lutas sociais por moradia em São Luís

<b>Demandas institucionais relacionadas ao acesso à moradia dirigidos à sua prática profissional</b>	<b>Estratégia profissional voltadas à defesa do direito à moradia em São Luís</b>	<b>Participação em lutas e movimentos sociais por moradia (se sim, qual/quais) e Livre manifestação do profissional</b>	<b>Três principais desafios dos assistentes sociais que trabalham políticas habitacionais voltadas para o direito à moradia em São Luís e olhar do profissional sobre esse direito</b>
<p>- A principal demanda está relacionada a criação de projetos voltados para pleitear habitações de interesse social;</p> <p>- A outra está voltada para o acompanhamento de dos projetos, e está próximo a comunidade beneficiária para o atendimento de suas reivindicações;</p> <p>- E, a demanda é geralmente espontânea, as pessoas buscam a sede da União e expõem seus problemas relacionados à precariedade ou falta de habitação e, ficam à espera da concretização de projetos que respondam a essas deficiências.</p>	<p>- Como principal estratégia, usa a participação popular, pois discute com os beneficiários desde a escolha do terreno, ao nome do futuro conjunto habitacional. Tudo é discutido em assembleia com os beneficiários. Exercício fundamental para todo e qualquer trabalho de intervenção do serviço social, ouvir e dialogar com a comunidade. Trabalho em rede também é importante, estabelecendo contato com os poderes públicos locais, pois a parceria é fundamental.</p> <p>- A nível estratégico também, não há decisão unilateral. A Direção da União é colegiada, e evita tomar decisões sozinhas.</p>	<p>Sim;</p> <p>União por Moradia Popular no Maranhão;</p>	<p>- A ausência de um fundo municipal de habitação de interesse social, pois só há a lei de criação, mas não há recursos para o fundo. Este deve ser gerenciado pelo Conselho Municipal de Habitação, que é paritário, composto pela sociedade civil, poder público, ONG's, etc.</p> <p>- O outro desafio é a falta de um plano municipal de habitação de interesse social, pois é inviável minimizar o déficit habitacional na cidade, se não há esse planejamento básico.</p> <p>- Enquanto profissional, considera difícil visualizar a resolução da questão da moradia em São Luís sem um planejamento Municipal de habitação de Interesse Social, nem recursos para o fundo com essa finalidade. Além disso, é urgente a Revisão do Plano Diretor Municipal, uma vez que não está de acordo com a realidade atual da cidade.</p> <p>- Vê de forma negativa a concretização do direito à moradia em São Luís, uma vez que não há Plano Municipal nem Recursos para o Fundo, empecilhos reais à concretização desse direito.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Os dados explicitados nos Quadros 10 e 11 possibilitam perceber a riqueza dessa dimensão profissional no sentido de tecer contribuições à concretização do direito à moradia. A entrevistada relatou que participa de movimentos sociais desde a

adolescência, e integra a União por Moradia Popular no Maranhão desde a sua fundação. Informa também que não era graduada em Serviço Social quando iniciou sua militância junto à UMPM. Apesar de não vislumbrar uma resolução para o déficit habitacional em São Luís, pelos motivos anotados no Quadro 10, cita como exemplo, uma experiência concreta realizada pela União para efetivação do direito à moradia. Trata-se do conjunto habitacional João do Vale (2008), construído no modelo de autogestão, localizado na região do Anil, mas, precisamente no bairro Aurora, antes, um vazio urbano. O terreno onde foi construído o conjunto foi adquirido por meio do Programa Crédito Solidário, em uma experiência de autogestão. São 250 famílias morando no residencial, localizado próximo ao centro, e pagando um valor<sup>68</sup> acessível por isso.

A presença de profissionais do Serviço Social junto a movimentos sociais por moradia é visto de forma extremamente positiva por parte dos integrantes que compõem essa militância, conforme me foi relatado na sede da União por outra integrante, que caracteriza os assistentes sociais fundamentais para a concretude da luta, uma vez que estes têm uma compreensão macro do contexto no qual o direito a moradia é negado e as lutas pela sua defesa são travadas, assim como uma visão diferenciada no tocante às questões sociais ligadas ao dia a dia do trabalho realizado.

De fato, tal percepção coaduna-se com uma das diretrizes bastante enfocada nos trabalhos apresentados em Anais dos CBAS, qual seja, a apropriação estratégica da política, no sentido da participação, engajamento e militância nos espaços políticos que concretizam e encaminham as lutas sociais urbanas nos âmbitos municipal, estadual e federal. Reconhecem tais trabalhos que o Assistente Social pode contribuir para o desenvolvimento de ações favoráveis efetividade do Estatuto da Cidade e de Planos Diretores Democráticos e Participativos, em consonância com o Projeto Ético-Político Profissional, uma das referências essenciais do exercício profissional do assistente social no Brasil.

Por fim, cabe ponderar, que a despeito dos limites que especificam a dimensão interventiva do Serviço Social nas políticas públicas de moradia, o conhecimento da realidade local e a organização dos segmentos de classe que participam dessas políticas se torna preponderante para a construção e defesa de seus direitos. Como Yazbek (2014) aponta, não apenas como uma questão técnica,

---

<sup>68</sup> As prestações referentes ao pagamento dos imóveis do Residencial João do Vale variam entre 55 e 60 reais.



mas principalmente como questão política, lugar de contradições e resistência. Esse é um caminho para transformar a realidade social de muitos, por meio do debate ampliado e exercícios de cidadania, através da deliberação pública e da participação popular. “Segundo Mota, não se trata aqui da cidadania construída “na ordem”, como resultado da conciliação de interesses inconciliáveis, em que usuários transformam-se em “cidadãos” como se a causa da desigualdade fosse a ausência de cidadania”. (YAZBEK, 2009, p. 19 apud YAZBEK, 2014, p. 689).

As mediações técnicas e políticas, enquanto parte do trabalho do assistente social, devem ser definidas a partir da contextualização do espaço em que este se insere, de acordo com as situações e desafios que lhes são lançados, por isso é fundamental que este esteja em constante transformação no tocante aos seus procedimentos e ações, se adequando à sua demanda e à conjuntura social então posta. Nesse sentido, é importante ratificar que toda essa prática deve ter como base o projeto o ético-político profissional.

Em um âmbito mais amplo e coletivo de luta e resistência, entendo que a inserção da profissão nas lutas sociais, seu protagonismo, conquistas e desafios, é uma construção coletiva e se realiza por meio dos organismos político-organizativos dos assistentes sociais brasileiros. Se voltarmos o olhar e acompanharmos, nas três últimas décadas, o trabalho de nossas entidades, é possível constatar que construímos coletivamente o que, conforme Yamamoto, constitui um patrimônio sociopolítico e profissional que atribui uma face peculiar ao Serviço Social brasileiro no cenário da América Latina e Caribe e no circuito mundial do Serviço Social. Nessa história encontramos entidades politicamente fortes, representativas e articuladas entre si, com legitimidade política e capilaridade organizativa inédita, como bem expressam os muitos eventos da categoria, sejam acadêmicos sejam aqueles resultantes da experiência associativa dos profissionais, como suas convenções, congressos, encontros e seminários. [...] Em síntese, esta legitimidade política e capilaridade organizativa inédita nos permitem afirmar e atribuir às nossas organizações um caráter de intelectual coletivo, capaz de articular, organizar e pactuar a presença dos assistentes sociais nas lutas coletivas e em movimentos sociais mais amplos, na direção da construção de outra ordem societária. (YAZBEK, 2014, p. 690)

Por fim, é importante realçar que desafios - antigos e novos - serão postos à intervenção profissional vinculada aos interesses dos segmentos mais espoliados da sociedade brasileira, a exemplo dos que lutam pela concretização do direito à moradia. Decorre daí a necessidade e relevância de discutir o Serviço Social, em suas diferentes dimensões, que tem se constituído, a despeito das contradições próprias a essa sociedade e a essa profissão, uma estratégica mediação, política e profissional, entre os demandantes de direitos sociais e as instituições públicas incumbidas de concretizá-los.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente Dissertação, busquei refletir sobre a relação Serviço Social e direito à moradia na atualidade da sociedade brasileira, tendo como objetivo central a busca de demarcações quanto às contribuições e desafios dessa profissão à defesa e concretização desse direito. Para tal, tomei alguns pontos de partida que funcionaram como fios condutores da análise: a) o reconhecimento da expressiva presença de temas e questões atinentes à questão urbana e ao direito à cidade, com suas determinações e contradições, no Serviço Social, como profissão e área de conhecimento; b) a compreensão das cidades como espaços estratégicos da produção do espaço capitalista, enfatizando-se, nessa constituição, a oposição entre a materialização do direito à moradia e interesses mercantil-empresariais e financeiros, peculiares aos estágios diversos do desenvolvimento do capitalismo; c) a constatação, na particularidade brasileira, da questão urbana na qual se encontram os determinantes que movem as lutas sociais por moradia, nas suas ações contra o poder privado ou estatal, o descumprimento de direitos constitucionais no acesso à moradia digna e a oscilante trajetória das limitadas políticas habitacionais públicas no Brasil.

Nessa perspectiva, o trabalho de pesquisa que sustenta esta Dissertação, permitiu que se chegasse às seguintes conclusões, nas quais se mesclam elementos teóricos e históricos, dimensões estruturais e conjunturais, assim como hipóteses para novas pesquisas pertinentes ao objeto investigado.

Conforme dissertado, existem inúmeros e expressivos limites históricos e estruturais para a garantia efetiva do direito social fundamental à moradia no Brasil. De fato, ainda que a moradia adequada seja um bem com valor de uso essencial e compatível com a dignidade humana, e o Estado brasileiro assim o reconheça, parte importante dos segmentos sociais urbanos não consegue usufruí-lo. Isto guarda relação com o fato de que, o território urbano (a cidade) constitui-se fundamento e centro de parte substantiva da produção, da reprodução social e de decisões sócio-políticas peculiares ao capitalismo, seu desenvolvimento e suas transformações. Afinal, os serviços e o modo de vida urbana, como bem apontou Lojkin (1981) têm papel crucial no crescimento da produtividade global.

Há que se reconhecer, portanto, que a urbanização capitalista, garantida significativamente pelo Estado, favoreceu a produção e a reprodução da vida social e urbana sob o domínio do capital. A compreensão dessa determinação permitiu que ficassem claras as relações atuais entre a crise global de insegurança da posse e o avanço do complexo imobiliário-financeiro e seu impacto sobre o direito à moradia na cidade, conforme tematizado por Rolnik (2015).

Por expressar a correlação de forças que atuam nas disputas pela terra urbana, foi possível constatar que o direito à cidade e o direito a terra dentro da cidade para a conquista da habitação, são intrínsecos, atrelados, vinculados de modo histórico e espacial. É nesse horizonte, que o acesso à moradia exige a prevalência do princípio do *valor de uso* sobre o *valor de troca* da habitação e estatutos de legalidade que regulem a apropriação e usos da terra, dentre eles a função social da propriedade urbana que confronte o direito da propriedade privada e a dinâmica da especulação imobiliária.

No escopo do que argumentei nos capítulos desta Dissertação, o cotejamento da legalidade, que afirma o direito à cidade e à moradia, e a realidade concreta de violações no campo habitacional em cidades brasileiras admite que se conclua sobre o fato de que os discursos jurídico-formais, ainda que se constituam conquistas estratégicas, não bastam para alterar as situações de desigualdades e insegurança quanto à concretização pacífica de direitos sociais fundamentais.

Assim, a análise que empreendi sobre fundamentos, conteúdo, possibilidades e obstáculos à concretização do direito à moradia também possibilitou o meu reconhecimento quanto à própria historicidade dos direitos sociais fundamentais, assim como das políticas públicas, ação do Estado que, nos marcos do capitalismo, se constitui como uma das condições decisivas da efetivação desses direitos. A Lei e as Políticas são, portanto, dois campos de ação estatal que se conformam e se redefinem em conjunturas históricas particulares, sempre resultando de lutas sociais entre segmentos de classe e grupos de interesse e da vontade política e opções estatais de garantir, estender ou negar direitos e benefícios sociais.

A consideração desses determinantes gerais exigiu a demarcação da recorrente crise de efetividade dos direitos sociais fundamentais, especialmente, do direito à moradia. Nesse contexto, modos precários e segregados de habitação se atualizam como expressões características da urbanização brasileira, a despeito das conquistas legais em torno do direito a moradia definidas no Estatuto da Cidade de

2001, Leis Orgânicas e Planos Diretores municipais e do conjunto renovado de políticas públicas urbanas propostas a partir de 2003, no âmbito do primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva. Nesse domínio, há que se conferir relevância a PNH promulgada no ano de 2004, que se propunha ser coerente com a CRFB/1988, com o Estatuto da Cidade e com as diretrizes governamentais que preconizavam a inclusão social, a gestão participativa e democrática e a promoção do acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda.

Ao longo dos estudos que referenciam esta Dissertação, incluindo aqueles resultantes de considerações formuladas nas bancas de qualificação definidas e concretizadas no processo institucional do PPGPP, foi possível avançar num particular entendimento: - as contradições e causas dos limites da efetividade das diretrizes governamentais dos governos petistas quanto à garantia de direitos sociais fundamentais, também devem ser buscadas no discurso e na lógica que orientam a prática do 'neodesenvolvimentismo', que, no Brasil, se expressa, sobremaneira, através de projetos federais nos setores de energia, infraestrutura, transporte e recursos hídricos.

Tais projetos, resguardando alicerces fundamentais do capitalismo, incorporam na sua engenharia grandes grupos industriais e financeiros, que influenciam diretamente a modelação e usos do território (urbano ou rural) em função dos seus interesses, foram desenvolvidos, principalmente, a partir de 2007, no PAC, e, seguidamente, numa segunda etapa denominada de PAC II, a qual se vinculou um amplo programa de construção de moradias populares, o PMCMV. Acerca desse Programa é importante destacar que, decorrido mais de 20 anos da promulgação da CRFB/88, com seu original capítulo sobre Política Urbana, este assinala, depois da desarticulação da política apoiada no tripé SFH/BNH/COHAB o retorno, de forma sistemática e abrangente, de políticas públicas de habitação popular à agenda do Estado brasileiro.

Todo esse conjunto de determinantes, questões, relações e contradições justificam a permanência e recriação das lutas sociais por moradia, nas quais se destacam a modalidade de ocupação de vazios e edificações urbanos e a organização de entidades de organização política, a exemplo do MTST. São lutas sociais, que, continuam a guardar, de algum modo, relações como o ideário do Movimento pela Reforma Urbana, que emergiu no Brasil, no final da década de 1970, e forçou

significativos deslocamentos em concepções e práticas jurídicas concernentes ao reconhecimento e legitimidade do direito à moradia.

Nesse âmbito, a importância que atribuí às lutas sociais como uma determinação central na defesa do direito à moradia tem, também, relação com a conclamação de Maricato (2014) no sentido de que a superação da fragmentação, que amortece o enfrentamento das graves formas de desigualdade social manifestadas em cidades brasileiras, exige a defesa de padrões de consumo menos predatórios, mais éticos, igualitários, humanos e sustentáveis, pois a dinâmica da sociabilidade capitalista é avassaladora e ignora esses valores, mediante um conjunto de estratégias ideológicas, entre outras, o fetichismo da mercadoria.

As conclusões até aqui apontadas dizem respeito à base histórica-conceitual, urbana e político-institucional que tomei como referência para construir a minha problemática e a intenção de refletir sobre contribuições e desafios do Serviço Social na concretização do direito à moradia no Brasil contemporâneo. Acontece que ao incidir sobre essa profissão, que tem como um dos principais determinantes de sua atuação os modos como o Estado intervém na questão urbana, da reflexão aqui empreendida foi possível concluir que a relação entre o Serviço Social e o direito a cidade, se manifesta nessa prática profissional de modo diferenciado nas diferentes dimensões que lhe constituem: a dimensão interventiva, em que se insere o trabalho profissional, a formação, a produção de conhecimento e a organização política dos profissionais. (CARDOSO; ABREU; LOPES, 2014, p. 137).

De fato, a pesquisa que realizei me possibilita ponderar que o Serviço Social brasileiro, consoante às diretrizes do seu Projeto Ético-Político Profissional, tem apresentado importantes contribuições à defesa do direito à moradia, tanto no campo da produção acadêmico-científica, quanto na esfera da militância em lutas sociais por moradia. Nesse prisma, tendo como um dos suportes dessa constatação os Anais do CBAS, destaquei que, no âmbito da formulação de trabalhos acadêmico-científicos e de documentos técnico-profissionais, o Serviço Social vem contribuindo, de forma qualificada e competente, para a análise crítica sobre a questão urbana, o (negado) direito a moradia e as políticas públicas voltadas para a questão habitacional urbana no Brasil.

Mas, o que procurei compreender de modo mais aprofundado foram contribuições e desafios verificados na dimensão interventiva tendo clareza quanto à extraordinária complexidade e a especificidade que caracterizam essa dimensão no

Serviço Social. Com essa intenção, circunscrevi o estudo empírico à cidade de São Luís privilegiando o trabalho profissional de assistentes sociais no campo das políticas públicas de habitação. Os resultados obtidos demonstram que essa referência se constitui um rico e fecundo campo para pesquisas nessa direção.

Primeiro porque, nessa cidade, conforme dissertado, se especificam, de modo claro, manifestações da questão urbana, violações ao direito à moradia, lutas sociais organizadas para acessar esse direito e respostas estatais que seguem a lógica das políticas públicas de habitação implementadas pelo Estado brasileiro. Segundo porque, do panorama formado a partir do mapeamento de órgãos públicos e dos questionários e entrevistas com assistentes sociais que participam da execução dessas políticas foi admissível uma dupla constatação. De um lado, a existência de um amplo campo de atuação, nos níveis federal, estadual e municipal, voltado para a questão da moradia, de outro lado, a presença do assistente social como um profissional situado na linha de frente das equipes multiprofissionais requeridas por essa atuação, a quem cabe, principalmente, estabelecer e manter contatos com os grupos sociais beneficiários de programas ou projetos habitacionais.

O material reunido, a partir das respostas das assistentes sociais sobre: a) demandas institucionais relacionadas ao direito à moradia que são dirigidas à prática profissional, b) estratégias profissionais voltadas à defesa do direito à moradia, c) participação em lutas e movimentos sociais por moradia e d) principais desafios dos assistentes sociais que trabalham em políticas habitacionais voltadas para o direito à moradia, possibilita e exige análises mais aprofundadas, pois, a ênfase dada à sobrecarga de trabalho como um dos fatores que limita a materialização de ações mais substantivas no sentido da defesa e concretização do direito à moradia pode levar a uma compreensão ligada a uma explicação de tipo funcionalista que reduz os sujeitos profissionais a passivos suportes de funções político-sociais.

Também é possível concluir, a partir dos resultados da pesquisa empírica que, apesar do vasto campo de trabalho da exorbitante demanda no âmbito das políticas habitacionais, o número de profissionais do Serviço Social inseridos nesses espaços não é expressivo. Nesse sentido, ressalto que, no âmbito municipal, no momento de realização da pesquisa, a única assistente social que atua diretamente na Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação (SEMURH) estava de licença e não foi possível contatá-la. Nesse contexto, a equipe técnica que trabalha com as demandas sociais, não tem graduação compatível, mas, ocupam esse espaço sob a

justificativa de terem experiência na área. Questões dessa ordem carecem de aprofundamento considerando-se o conjunto de processos pertinentes a transformações no mercado de trabalho dos profissionais de Serviço Social no Brasil, as quais, por sua vez, mantêm relações com reconfigurações verificadas no 'mundo do trabalho' (ANTUNES, 1999), nas instituições empregadoras e nas condições da prática profissional.

Destaco ainda o dado, fornecido pela pesquisa empírica, sobre a não participação das assistentes sociais em lutas sociais relacionadas às questões urbanas e de moradia que são afetadas, historicamente e organicamente, a sua área de atuação e, ademais, enfatizo que em dois importantes movimentos sociais de lutas por moradia, em São Luís, o MNLP e a UMPM, no momento da realização da pesquisa, a participação de assistentes sociais é quase inexistente. De regra, o contato com as assistentes sociais ocorre quando esses profissionais são contratados para a elaboração de projetos técnico-sociais. Nessa esfera, assinalo que membros dessas entidades relatam o quão importante é o trabalho do Serviço Social para a conquista e efetivação do direito à moradia, na medida em que atribuem aos profissionais o poder de elaborar projetos bem feitos, que serão submetidos à apreciação de órgãos que executam ou apoiam projetos habitacionais populares.

Convém também precisar elementos de pesquisa e análise contidos na entrevista como uma assistente social que trabalha no setor privado e comanda uma empresa de consultoria de projetos relacionados ao campo habitacional. Segundo esta, a importância do Serviço Social nesse campo é primordial, uma vez que há a obrigatoriedade do assistente social no fazer técnico profissional na fase pré-durante-pós projetos e/ou programas habitacionais, e, principalmente, na elaboração de laudos sociais, pois apesar do técnico social não precisar ser, necessariamente, um assistente social, para relatórios específicos da área social, há essa obrigatoriedade. Além do fazer técnico, aponta que o olhar do assistente social é singular e que, devido a sua formação profissional, produz diagnósticos sociais bem elaborados que subsidiam e podem contribuir para o êxito dos programas habitacionais, pois as necessidades das comunidades e grupos sociais beneficiários apontadas no diagnóstico podem ser incorporadas por esses projetos.

Tal apreciação, somando-se aos dados obtidos na pesquisa empírica quanto às estratégias profissionais pensadas e efetivadas para o fortalecimento das lutas sociais que visam à defesa e concretização do direito à moradia, torna aceitável

constatar a presença de fragilidades na compreensão e distinção entre estratégias profissionais - mais situadas na esfera das ações éticas e políticas - e procedimentos técnicos - mais situados no campo das ações de natureza instrumental-operativas afetas à institucionalidade e rotinas administrativas -. Para além dessas constatações, a ausência do engajamento das profissionais entrevistadas em movimentos sociais ou em outras lutas organizadas em torno da questão da moradia em São Luís pode se constituir um dos determinantes da ausência de estratégias profissionais que ultrapassem os limites das demandas institucionais apresentadas nos espaços de operacionalização das políticas públicas de habitação.

Concluo ainda, que, embora não se tenha discutido no âmbito dos questionários e entrevistas com assistentes sociais que executam políticas públicas de habitação, na cidade de São Luís, questões próprias ao projeto ético-político profissional do Serviço Social, se eu compreendo que precários vínculos e condições de trabalho não se constituem determinantes absolutos e irreversíveis e que os projetos de profissão configuram-se de forma hegemônica, mas não homogênea, é fundamental a realização de pesquisas que aprofundem a tese de Braz (2004) de que esse projeto Serviço Social não dá conta da prática profissional.

Nesse sentido, também concluo como pertinentes e fecundas as reflexões de Simionatto (2005) que interrogam sobre o fato de que, se pela produção teórica o Serviço Social se afirmou enquanto área do conhecimento, a qualificação desse conhecimento no plano macroestrutural vem perdendo relação com a dimensão interventiva da profissão.

Por fim, como última consideração, argumento que, apesar das questões em aberto, a dimensão interventiva peculiar ao trabalho profissional desenvolvido pelos assistentes sociais junto às políticas habitacionais mostra-se de grande relevância, uma vez que se encontra pautada, prioritariamente, no atendimento às demandas oriundas de segmentos da população urbana espoliada, que tem seus direitos negligenciados e que, de modo especial, lutam pelo direito à moradia digna.

São pontuações, que situadas nas bases materiais do exercício da profissão e das divergências e contradições próprias à consolidação de um projeto profissional do Serviço Social, põem em relevo, entre outros, três campos de tensão.

O primeiro se define entre os vínculos do projeto ético-político profissional do Serviço Social, hoje hegemônico no Brasil, com a perspectiva da emancipação humana e a perspectiva da emancipação política, na qual se situa a questão dos



direitos. De fato, afirmação de direitos, a exemplo dos direitos sociais fundamentais, sintetiza dimensões progressistas no tocante ao enfrentamento de desigualdades sociais dentro dos limites da sociedade capitalista, cujos fundamentos e contradições impedem a consecução dos princípios emancipatórios, conforme definidos no pensamento marxiano e na tradição marxista;

O segundo se mostra entre o projeto ético-político profissional, hoje hegemônico no Brasil, as configurações do trabalho e de assalariamento e, no contexto da contrarreforma do Ensino Superior, as condições da formação profissional, aqui entendida como parte de um projeto profissional fundado no compromisso com as lutas democráticas e emancipatórias da classe trabalhadora e de toda a sociedade.

O terceiro se conforma em torno da questão do financiamento da habitação social, na qual a promoção da habitação social, corporificada no FNHIS, vem de modo avassalador e progressivo perdendo suas condições de financiamento e esvaziado de seu sentido político. Nesse âmbito, contraditoriamente, o privilégio concedido aos empresários do ramo imobiliário na condução e concretização do PMCMV possibilita a punção de fundo público e a redução da responsabilidade do Estado com a moradia como direito social.

São muitos, portanto, os desafios que acometem as possibilidades de contribuição do Serviço Social, na sua dimensão interventiva, à concretização do direito à moradia no Brasil contemporâneo.

## REFERÊNCIAS

ABREU, M. M. **Serviço Social e a Organização da Cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. A dimensão pedagógica do Serviço Social: bases histórico-conceituais e expressões particulares na sociedade brasileira, **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez Editora, n. 79, set. 2014.

ABREU, M. M.; CARDOSO, F. G.; LOPES, J. B., Estratégias de intervenção em Serviço Social na perspectiva emancipatória na atual fase do capitalismo. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL (ENPESS). **Anais ...** Natal, 2014.

ANTUNES, R. **Os Sentidos do Trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

ARRETCHE, Marta. **Intervenção do Estado e Setor Privado**: o Modelo Brasileiro de Política Habitacional. Espaço & Debates, São Paulo, v. X, n.31, p. 21-36, 1990.

BRASIL. LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal**, Brasília, DF, jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2018

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Curso de capacitação: trabalho social em programas de habitação de interesse social. 2 ed. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/11/CA-07\\_CURSO-DE-TRABALHO-SOCIAL-MINISTERIO-DAS-CIDADES-2014.pdf](http://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/11/CA-07_CURSO-DE-TRABALHO-SOCIAL-MINISTERIO-DAS-CIDADES-2014.pdf)>. Acesso em: 12 mai. 2018.

BRAZ, M. A hegemonia em xeque. Projeto ético-político do Serviço Social e seus elementos constitutivos. **Revista Inscrita**, Brasília, DF, 2004.

BURNETT, Frederico Lago. **Da tragédia à farsa do urbanismo reformista**. Ed. Anna Blume, 2011.

\_\_\_\_\_. **São Luís por um triz**: escritos urbanos e regionais. 1 ed. São Luís: UEMA Editora, 2012.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Minha Casa Minha Vida - Entidades. 2013. Disponível em: <[http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programas\\_habitacao/entidades/entidades.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/entidades/entidades.asp)>. Acesso em: 10 abr. 2018.

CARDOSO, Adauto; JAENISCH, Samuel Thomas; ARAGÃO, Thêmis Amorim. (Org.). **22 anos de política habitacional no Brasil**: da euforia a crise. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

CASTRO, Alba Tereza Barroso de. O novo desenvolvimentismo e a nova face das políticas compensatórias. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 17, n. 2, jul./dez. 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/greic/Desktop/Dissertação/Alba%20Tereza%20B.%20de%20Castro%20(neodesenvolvimento).pdf>. Acesso em: 22 jun. 2018.

COSTA. André Dal'bó. **Luta Social e a Produção da Cidade**. 2013. Dissertação. (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Carlos, 2013. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102131/tde-24042014.../dissertacaofinal.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2018

FERNANDES, Edésio. VALENÇA, Márcio Moraes. **Brasil Urbano**. 2 ed. Rio de Janeiro: Mauad editora, 2011.

FERNANDES, L. L. **Trabalho social e habitação para população de baixa renda: desafios a uma ação profissional democrática no início do século XXI**. In: Política de habitação popular e trabalho social. Gomes, M. de F. C. M.; PELEGRINO, A. I. de C. (org). Rio de Janeiro: DP&editora, 2005.

FIORI, José Luís. **Para ler o “velho desenvolvimentismo”**. 2011. Disponível em <[http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=5382](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=5382)>. Acesso em 14/06/ 2018.

FREITAS, Gabriela, et al. AUTOCONSTRUÇÃO E REABILITAÇÃO URBANA COMO ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL EM SÃO LUÍS - MA. **Revista Científica do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**. Volume 1, nº 05, p. 1-17, 2016. Disponível em: <[http://www.undb.edu.br/public/publicacoes/autoconstruocomestratgiaparareduodod\\_ficit\\_habitacional\\_gabriela\\_freitas,\\_marcella\\_sim\\_es,\\_thayn\\_barros,\\_jos\\_ant\\_nio\\_viana\\_lopes.pdf?utm\\_source=direto](http://www.undb.edu.br/public/publicacoes/autoconstruocomestratgiaparareduodod_ficit_habitacional_gabriela_freitas,_marcella_sim_es,_thayn_barros,_jos_ant_nio_viana_lopes.pdf?utm_source=direto)>. Acesso em: 10 abr. 2018.

GOMES, Greice Kelly; SANTANA, Raimunda Nonata do Nascimento. Lutas Sociais Urbanas e Serviço Social: temas e questões nos Anais do Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAs). In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 6., 2013. São Luís. **Anais...**São Luís, 2013.

GENRO, T. **Orçamento Participativo**. Jornal Folha de São Paulo, Caderno 5, p.3. 9 de junho de 1996.

GUERRA, E. C.; GUIMARÃE, M. C. R.; SILVA, R. C. A questão urbana e a produção acadêmica do Serviço Social brasileiro em foco. **Temporalis**. Brasília: ABPESS, ano 12, n. 24, 2012.

HABITAR, HABITAT. Disponível em: <<http://habitarhabitat.com.br/tema/palafita/>>. Acesso em: 11 mai. 2018

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins editora, 2014.

HOLZ, Sheila. MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. **Política de Habitação Social e o Direito a Moradia no Brasil**. In: Colóquio Internacional de Geocrítica, 10, 2008, Barcelona. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm>>. Acesso em 19 dez. 2017.

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

INSTITUTO DE ECONOMIA APLICADA. **Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/130517\\_notatecnica\\_dirur01.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130517_notatecnica_dirur01.pdf)>. Acesso em: 07 mar. 2018.

KOWARICK, L. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

\_\_\_\_\_. **Viver em Risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009.

LEFEBVE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LOPES, Josefa Batista. As lutas sociais operárias e populares no Brasil: a eleição do PT para o governo da República no fim de um ciclo. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., São Luís. UFMA: 2005.

\_\_\_\_\_. As lutas as lutas sociais nas transformações contemporâneas: tendências e incidência no Serviço Social no Brasil. Projeto de Pesquisa. São Luís: DESES-UFMA, 2010.

LOJKINE, J. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LUZ, J. S. da. **Lutas por Moradia e Expansão do Espaço Urbano em São Luís**. Dissertação. (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas). Universidade Federal do Maranhão (UFMA). São Luís, 2004.

MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar**: do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987.

\_\_\_\_\_. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARTINS, Ferreira Karoline. **O Direito que Nasce da Luta**: A construção social do direito à moradia e à cidade pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto no Distrito Federal. 2015. Dissertação. (Programa de Pós-Graduação em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO. **As linhas políticas do MTST**. Brigada de Comunicação do MTST. Disponível em: <http://www.mtst.org/quem-somos/as-linhas-politicas-do-mtst/>. Acesso em: 04 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. A organização do MTST. Brigada de Comunicação do MTST. Disponível em: <<http://www.mtst.org/quem-somos/a-organizacao-do-mtst/>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

OLIVEIRA, F. O Estado e o Urbano no Brasil. In: **Espaço & Debates**. nº 6, São Paulo: 1982.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. **Emenda Constitucional** nº 26, 2000.. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)>. Acesso em: 11 mai. 2018.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. **LEI Nº 10.257**, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2018

Biografia. ROBERT KURZ. 2012. **Disponível em:** <<http://obeco.planetaclix.pt/robertkurz.htm>>. **Acesso em: 06 jun. 2018.**

RAICHELIS, Raquel. A questão do neodesenvolvimentismo e as políticas públicas: entrevista especial com Rodrigo Castelo. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, PPGPP/UFMA, v. 17, n. 2, jul./dez. 2013. Disponível em: <[file:///C:/Users/greic/Desktop/Dissertação/Rodrigo%20Castelo%20\(neodesenvolvimento\).pdf](file:///C:/Users/greic/Desktop/Dissertação/Rodrigo%20Castelo%20(neodesenvolvimento).pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTANA, R. N. do N. Metamorfoses Citadinas: constituição do urbano, disputas territoriais e segregação sócio-espacial em São Luís, Maranhão, Brasil. **(Tese)**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

SANTOS, M. **Espaço e sociedade** (ensaios). Petrópolis: Vozes, 1979.

\_\_\_\_\_. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

SILVA, M. O. da S e. **Política habitacional brasileira**: verso e reverso. São Paulo: Cortez, 1989.

SIMIONATTO, Ivete. Os desafios na pesquisa e na produção do conhecimento em Serviço Social. **Temporalis**. ABEPSS. Recife: UFPE, ano 5, n. 9, jan./jun. 2005.

TELES, Vera da Silva. Questão Social: afinal do que se trata? **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação Seade, vol. 10, n. 4, out-dez/1996.

VILLAÇA, F. **Habitação**. Rio de Janeiro: Global, 1986.

\_\_\_\_\_. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 2001.

VALLADARES, L. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: **Corporativismo e Desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERG/Rio Fundo Editora, 1981.

VASCONCELOS, Paulo Eduardo Silva de. **Política Habitacional e Estado Autoritário em São Luís** (1964-1985). 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2014. Disponível em: < <http://www.ppdsr.uema.br/wp-content/uploads/2016/02/POL%C3%8DTICA-HABITACIONAL-E-ESTADO-AUTORIT%C3%81RIO-EM-S%C3%83O-LU%C3%8DS-PAULO-EDUARDO-SILVA-DE-VASCONCELOS.pdf>>. Acesso em: 09 abr. 2018.

UNIÃO NACIONAL DE MORADIA POPULAR. **Apresentação da União Nacional por Moradia Popular no Maranhão..** Disponível em: <<http://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2015/06/MARANHAO.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2018

YAZBEK, Maria Carmelita. A dimensão política do trabalho do assistente social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez Editora, n. 120, out./dez. 2014.

## ANEXO

Universidade Federal do Maranhão  
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas

Atividade da Pesquisa “CONTRIBUIÇÕES DO SERVIÇO SOCIAL À DEFESA DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL: expressões particulares em São Luís (MA)” tendo em vista a elaboração da dissertação de Mestrado de Greice Kelly Costa Gomes.

## QUESTIONÁRIO

## 1 - INSTITUIÇÃO:

## 2 - INFORMAÇÕES GERAIS

■ Ano de conclusão da graduação em Serviço Social:

---

■ Universidade na qual concluiu a graduação em Serviço Social:

---

■ Favor marcar com um **X** na resposta que melhor se apresente para você.

**Sexo:**

☐

Masculino

☐

Feminino

**Faixa de idade:**

☐

Até 25 anos

☐

De 25 a 35  
anos

☐

De 35 a 45 anos

☐

De 45 a 60  
anos

☐

Acima de 60 anos

**Capacitação profissional**

☐

Doutorado

☐

Mestrado

☐

Especialização

	Outros cursos de capacitação profissional
--	---

Observações:

---



---

**Tempo em que você trabalha na Instituição:**

	1 ano ou menos		mais de 1 a 3 anos		mais de 3 a 5 anos
	mais de 5 a 10 anos		mais de 10 anos		

Natureza do vínculo empregatício:

---

Ocupa cargo na Instituição? Se sim, qual?

---

Políticas, programas e/ou projetos habitacionais nos quais a sua prática profissional se encontra inserida?

---



---



---

### **3 LINHAS DE INTERVENÇÃO E PRÁTICAS PROFISSIONAIS JUNTO A POLÍTICAS HABITACIONAIS E O DIREITO À MORADIA EM SÃO LUÍS (MA)**

a) Liste três demandas institucionais relacionadas ao acesso à moradia que são dirigidas à sua prática profissional?

1-

2-

3-



b) Cite três estratégias da sua ação profissional voltadas à defesa do direito à moradia em São Luís?

1-

2-

3-

c) Como vê a concretização do direito à moradia na cidade de São Luís?

d) Você participa de lutas ou movimentos sociais de moradia? Se sim, quais e de que forma?

e) Cite três principais desafios dos/as assistentes sociais que trabalham no campo das políticas habitacionais no sentido de defesa e garantia do direito à moradia em São Luís?

1-

2-

3-

#### **4) LIVRE - Identificação e manifestação do profissional**