



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
CURSO DE MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**GIZELLE SOARES DE FREITAS**

**SERVIÇO SOCIAL E O PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DA PROFISSÃO:**

dilemas do trabalho profissional nos programas urbano-habitacionais.

**BELÉM-PA  
2018**

GIZELLE SOARES DE FREITAS

**SERVIÇO SOCIAL E O PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DA PROFISSÃO: dilemas do trabalho profissional nos programas urbano-habitacionais.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, em nível de Mestrado, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Joana Valente Santana.

**BELÉM-PA  
2018**

GIZELLE SOARES DE FREITAS

**SERVIÇO SOCIAL E O PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DA PROFISSÃO:**

dilemas do trabalho profissional nos programas urbano-habitacionais.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, em nível de Mestrado, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Data da avaliação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Conceito: \_\_\_\_\_

**Banca Examinadora**

Profa. Dra. Joana Valente Santana  
(Orientadora – PPGSS/UFPA)

Profa. Dra. Roselene de Souza Portela  
(Examinadora Interna – PPGSS/UFPA)

Simaia do Socorro Sales das Mercês  
(Examinadora Externa – PPGDSTU/NAEA/UFPA)

**BELÉM-PA**  
**2018**

Dedico este trabalho à minha mãe, que em minha vida inteira fez o possível para eu não sentir tanta falta do meu pai.

## AGRADECIMENTOS

Chegar até aqui foi uma tarefa difícil que encarei na ambiguidade medo-coragem. Como na música do Chico Buarque: “o tempo rodou num instante nas voltas do meu coração”. Apresento-lhes, então, um breve resumo de minha trajetória acadêmica e de vida. Em 2009, dois anos após concluir a graduação em Serviço Social, fiz a seleção para o mestrado deste Programa de Pós-Graduação e não fui aprovada. Certa de que não tinha vocação para pesquisadora e que o ambiente acadêmico não era um espaço para alguém como eu, fui trabalhar exercendo meu ofício de Assistente Social. Como militante partidária, desde 2002, acreditava (erroneamente) que bastava intervir na realidade apresentando as contradições do capital-trabalho que estaria contribuindo para a transformação da sociedade.

Contudo, a própria realidade se impôs. Em 2016, após nove anos de graduada, tentei novamente a seleção do mestrado e desta vez fui aprovada em segundo lugar na colocação geral. Estudei muito para isso, mas até o resultado definitivo achava não ter capacidade, afinal a seleção do PPGSS é muito difícil. Encarei o desafio do artesanato intelectual, da aprendiz de pesquisadora. E mesmo com dificuldades e inseguranças não desisti.

Agora quero abraçar e agradecer aqueles/as que enfrentaram e acompanharam de mãos dadas este percurso acadêmico junto a mim.

Em primeiro lugar à minha mãe que, apesar de não saber, é minha fortaleza. Sou filha única e cresci tendo tudo que uma pessoa pode ter e querer. Ela sempre fez um esforço gigante para dar tudo que ela mesma não pôde ter. Então obter o título de bacharel em Serviço Social e agora o de mestra, é uma forma de agradecer ao esforço dela. Na verdade, ela pouco entende a importância dessa etapa concluída, mas não importa, ela fica feliz com minha felicidade.

E tudo o que eu faço, realizo, responde a um objetivo maior, é o sentido da minha vida, a construção de um Mundo Socialista, por mais que aparentemente não tenha relação direta, mas obter esse título se transformará em mais empenho, dedicação, compromisso, ao retornar em intervenção profissional, mas principalmente, nas salas de aula com meus futuros alunos/alunas. Quero ser docente, para contribuir para a formação de outras pessoas. Será mais uma forma de contribuir para a desalienação, para o enfrentamento mais embasado e mais qualificado.

Em diversos momentos dessa Pós eu disse a mim mesma: “não vou conseguir, isso é maior do que eu posso aguentar”, mas no minuto seguinte eu pensava: “como assim, já peguei

muito spray de pimenta no rosto, já inalei muito gás lacrimogêneo, já corri muito para não pegar porrada da polícia, para perder para um mestrado”. E assim fui me retroalimentando até o final e com certeza também pude contar com pessoas fantásticas que estiveram, de alguma forma, comigo nesse caminhar.

Agradeço enormemente à minha colega de turma Margareth Padinha. Foram algumas mensagens em que eu dizia que iria ficar pelo meio do caminho, e ela sempre me falava algo para me dar força. Obrigada, querida.

Eu tenho que fazer um agradecimento mais que especial a alguém que é mais que uma amiga, é uma camarada, e essa palavra para nós trotskistas tem um significado muito forte. Minha camarada Paula Farias, que reside em Fortaleza, mas que a distância geográfica não a fez estar ausente. Uma mulher feminista, revolucionária admirável, de uma linda força e sabedoria. Paula, eu já te disse, mas precisava registrar neste trabalho, tu és uma das imprescindíveis, nada que eu escreva aqui seria capaz de se aproximar da gratidão que tenho com tantas mensagens e conversas motivadoras, com uma missão difícil, me fazer alcançar a autoestima, a confiança em mim, pode não parecer, mas tenho medos bobos. Gratidão.

Outro agradecimento especial é à minha orientadora – Professora Doutora Joana Valente. Não por demagogia, por obrigação, porque todo agradecimento tem que obedecer a este trâmite, mas é porque ela é a outra pessoa que sabe o quão difícil foi finalizar este trabalho. A Professora Joana é uma profissional sensacional, e não apenas pelo Lattes brilhante, mas pela pessoa, mulher, ela reúne em si a firmeza e a sensibilidade necessária para ser a grande referência que de fato é, para a nossa categoria e para o marxismo paraense, amazônico e brasileiro. Algumas vezes nesses dois anos achei que ela abandonaria minha orientação, mas felizmente, me enganei todas as vezes, ela mesmo estando cansada da minha indisciplina, meus prazos não cumpridos, jamais deu um sinal sequer que me abandonaria. Professora Joana, gratidão profunda.

Às professoras que compõem a banca examinadora e que foram referências no percurso desta aprendiz de pesquisadora.

Agradeço à CAPES o financiamento de bolsa de pesquisa por vinte e quatro meses, que possibilitou a dedicação exclusiva ao programa de Pós-Graduação e à realização desta pesquisa. Estamos vivendo tempos “Temerosos” em que ciência e pesquisa estão ameaçadas e confundidas como “gastos”. Um governo que despreza o investimento em pesquisa está condenando futuras gerações e a nossa ciência a um retrocesso que é incompatível ao século que vivemos.

Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPA pelo estímulo e pelas oportunidades apresentadas, neste rico universo de saber e conhecimento.

Impossível escrever esse agradecimento sem que as lágrimas apareçam, afinal eu venci, e para quem acompanhou de perto sabe que os anos de 2016 e 2017 foram de profundas transformações em minha vida pessoal e de militante. Eu mesma diversas vezes me peguei chorando, achando que não seria possível finalizar esse ciclo, mas estou aqui prestes a obter o título de mestra. Muito obrigada a todos e todas. Que venha o doutorado e os novos desafios.

“Morrem de fome, é certo, indivíduos isolados, mas que segurança tem o operário de que amanhã a mesma sorte não o espera? Quem pode garantir-lhe que não perderá o emprego? Quem lhe assegura que amanhã, quando o patrão – com ou sem motivos – o puser na rua, poderá aguentar-se, a si e à sua família, até encontrar outro que “lhe dê o pão”? Quem garante ao operário que, para arranjar emprego, lhe basta boa vontade para trabalhar, que a honestidade, a diligência, a parcimônia e todas as outras numerosas virtudes que a ajuizada burguesia lhe recomenda são para ele realmente o caminho da felicidade? Ninguém. O operário sabe que, se hoje possui alguma coisa, não depende dele conservá-lo amanhã, sabe o que o menor suspiro, o mais simples capricho do patrão, qualquer conjuntura comercial desfavorável podem lançá-lo no turbilhão do qual momentaneamente escapou, e no qual é difícil, quase impossível, manter-se à tona”.

(Friedrich Engels)

## RESUMO

Este trabalho procura analisar a intervenção do trabalho profissional do Serviço Social em projetos urbano-habitacionais em Belém, considerando as orientações diferenciadas entre o projeto ético-político da profissão e as demandas governamentais ao exercício profissional nestes projetos. A pesquisa foi desenvolvida com base no método materialista dialético para a investigação do fenômeno, tendo como procedimentos metodológicos: pesquisa documental e de campo (através da realização de entrevistas). O estudo apoia-se em referenciais teóricos sobre o espaço urbano e o Estado capitalista, como análise de como se deu a formação desse espaço, identificando que a estruturação das cidades se deu através de uma política higienista com forte traço mercadológico, criando um abismo entre os espaços para a elite dominante e para a classe trabalhadora. Com isso priorizou-se no levantamento bibliográfico, autores clássicos e contemporâneos, que discutem a lógica da produção das cidades. Para a coleta das informações por parte das entrevistadas, contou-se com a aplicação de um roteiro de entrevistas estruturado com as seguintes variáveis: identificação da entrevistada e qual projeto atuam ou atuou; quais as principais demandas governamentais requeridas; quais atividades desenvolvem dentro da equipe; qual o significado do projeto ético-político; se há possibilidade de atuação profissional de acordo com esse projeto; quais estratégias profissionais são usadas em defesa dos usuários; quais pontos positivos da atuação profissional nos projetos de trabalho técnico social; quais os dilemas da atuação; quais os desafios para a atuação profissional com base no projeto ético-político. A pesquisa foi realizada no segundo semestre de 2017, alcançou 10 (dez) Assistentes Sociais que trabalham em diferentes instituições de cunho público ou privado, como: Secretaria de Habitação Municipal, ONG e empresa terceirizada que implementam o projeto de trabalho técnico social. Há um elemento de análise importante para a pesquisa que diz respeito a recusa da maioria das profissionais procuradas para participar da pesquisa, e tudo indica que esse receio tem relação com o precário vínculo empregatício. São Assistentes Sociais contratadas. As análises apontam para o frágil conhecimento que as profissionais têm em relação ao projeto ético-político do Serviço Social e como ter uma prática profissional tendo esse projeto como horizonte. Diante disso, os resultados desta dissertação sinalizam que as Assistentes Sociais entrevistadas ainda veem uma distância entre a teoria e a prática e, apesar de reconhecerem a importância do projeto ético-político, consideram que o cotidiano é um limitador para uma prática crítica e transformadora.

**Palavras-Chave:** Serviço Social. Projeto ético-político. Atuação em programas urbano-habitacionais. Projeto técnico social. Projeto societário.

## ABSTRACT

This study seeks to analyze the intervention of the professional work of the Social Service in urban-housing projects in Belém considering the different orientations between the ethical political project of the profession and the governmental demands to the professional exercise in these projects. The research was developed based on the dialectical materialist method for the investigation of the phenomenon, having as methodological procedures: documentary and field research (through interviews). The study is based on theoretical references on urban space and the capitalist state, as an analysis of how the space was formed, identifying that the structuring of the cities occurred through a hygienist policy with a strong market trait, creating an abyss between the spaces for the ruling elite and the working class. Therefore, we prioritize in the bibliographical survey, classical and contemporary authors, who discuss the logic of city production. For the collection of information by the interviews, we applied a structured questionnaire with the following variables: identification of the interviewee and which project acts or acted; what are the main governmental demands; what activities they develop within the team; what is the meaning of the ethical-political project; if there is possibility of professional performance in accordance with this project; what professional strategies are used in defense of users; what are the positive aspects of professional work in social technical work projects; what are the dilemmas of acting; challenges for professional action based on the ethical-political project. The survey was carried out in the second half of 2017, reaching 10 (ten) Social Assistants who work in different institutions of public or private nature, such as Municipal Housing Secretariat, NGO and outsourced company that implement the social technical work project. An important element of analysis for the research refers to the refusal of the majority of the professionals sought to participate in the research, and everything indicates that this fear is related to the precarious employment relationship. They are Social Assistants hired. The analyzes point to the fragile knowledge that professionals have regarding the ethical-political project and how to have a professional practice taking this project as a horizon. Thus, the results of this dissertation indicate that the Social Assistants interviewed still see a distance between theory and practice and, although they recognize the importance of the ethical-political project, they consider that daily is a limiting factor for a critical and transformative practice.

**Keywords:** Social Work. Ethical-political project. Performance in urban-housing programs. Social technical project. Corporate Project.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Principais demandas governamentais requeridas à atuação profissional no projeto habitacional e urbano .....	73
<b>Quadro 2</b> – Atividades que desenvolve o Assistente Social na equipe de trabalho social no projeto habitacional e urbano .....	76
<b>Quadro 3</b> – Significado do Projeto Ético-Político da Profissão de Serviço Social .....	79
<b>Quadro 4</b> – Como se articula o Projeto Ético-Político da Profissão de Serviço Social ao trabalho profissional .....	81
<b>Quadro 5</b> – Estratégias do trabalho profissional articuladas ao Projeto Ético-Político da Profissão de Serviço Social .....	83
<b>Quadro 6</b> – Pontos positivos da implementação do trabalho profissional do Assistente Social nos projetos urbano-habitacionais .....	86
<b>Quadro 7</b> – Dilemas na atuação profissional do Assistente Social nos projetos urbano-habitacionais .....	88
<b>Quadro 8</b> – Desafios para atuação profissional em projetos urbano-habitacionais orientados pelo Projeto Ético-Político do Serviço Social .....	91

## LISTA DE SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CAO	Comissão de Acompanhamento de Obra
COHAB/PA	Companhia de Habitação do Estado do Pará
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
GEP-CIHAB	Grupo de Ensino e Pesquisa Cidade, Habitação e Espaço Humano
IAGUA	Instituto Amazônico de Gestão Urbana e Ambiental
IAP	Institutos de Aposentadoria e Pensão
MCidades	Ministério das Cidades
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PARU	Programa de Apoio à Reforma Urbana
PEP	Projeto Ético-Político
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNH	Política Nacional de Habitação
SEHAB	Secretaria de Habitação
SESAN	Secretaria de Saneamento
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
UFPA	Universidade Federal do Pará
UH	Unidade Habitacional
UNAMA	Universidade da Amazônia

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1 ESPAÇO URBANO E CAPITALISTA</b> .....	17
1.1 A FORMAÇÃO DAS CIDADES E O ESPAÇO URBANO CAPITALISTA .....	17
1.2 ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE URBANIZAÇÃO NO BRASIL .....	22
1.3 ESTADO CAPITALISTA .....	28
<b>2 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL</b> .....	36
2.1 NOTAS HISTÓRICAS SOBRE URBANIZAÇÃO E POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA .....	37
2.1.1 A Política Habitacional no Brasil: da redemocratização ao neoliberalismo (1980-1990) .....	43
2.1.2 A Política Habitacional no Brasil: do Lulismo ao golpe jurídico-parlamentar de 2016 (2003-2016) .....	47
2.2 O TRABALHO SOCIAL NA POLÍTICA HABITACIONAL .....	54
<b>3 SERVIÇO SOCIAL E O PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DA PROFISSÃO: UMA DISCUSSÃO SOBRE DILEMAS DO TRABALHO PROFISSIONAL NOS PROJETOS URBANO-HABITACIONAIS</b> .....	61
3.1 A CONSTRUÇÃO DO PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DO SERVIÇO SOCIAL ....	61
3.2 SERVIÇO SOCIAL E O PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DA PROFISSÃO: DILEMAS DO TRABALHO PROFISSIONAL NOS PROJETOS URBANO-HABITACIONAIS .....	71
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	100
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	103
<b>APÊNDICES</b> .....	109
<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA AOS ASSISTENTES SOCIAIS ...</b>	110
<b>APÊNDICE B – TERMO DE AUTORIZAÇÃO</b> .....	111

## INTRODUÇÃO

O interesse pelas temáticas que abordam a política urbana, em especial, a habitacional, se deu em decorrência de minha aproximação acadêmica com o Programa de Apoio à Reforma Urbana (PARU), desde a graduação. O meu trabalho de conclusão de curso foi sobre a trajetória do Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e tive diversas experiências no campo profissional na implementação do Trabalho Técnico Social (TTS) tanto no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) desde sua implantação em 2007, quanto no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Foi essa aproximação no cotidiano da atuação profissional nos projetos urbano-habitacionais que instigou a necessidade de pesquisar sobre a intervenção profissional das/dos Assistentes Sociais nos projetos de cunho habitacionais, mencionados acima, fazendo um paralelo com os preceitos contidos no Projeto Ético-Político (PEP).

A importância dessa pesquisa se dá também no sentido de identificar os dilemas enfrentados pela atuação profissional no cotidiano, bem como contribuir para compreender as mediações que se fazem necessárias para esse enfrentamento. Numa perspectiva acadêmica essa pesquisa é relevante para desnudar possíveis paralelos entre a atuação profissional e os preceitos do Projeto Ético-Político; e numa perspectiva social, a possibilidade de retorno qualitativo aos profissionais de Serviço Social, especialmente, os que atuam na área da política urbana, assim como aos usuários da política. O método utilizado para desenvolver a pesquisa e suas hipóteses é um instrumento essencial.

A pesquisa em questão teve como horizonte o método dialético, que permite a análise crítica das múltiplas determinações dos elementos que norteiam a concepção e prática do Trabalho Social do Ministério das Cidades. Sobre o método dialético, Netto (2011, p. 52) menciona:

Não oferecemos ao leitor um conjunto de regras porque, para Marx, o método não é um conjunto de regras formais que se aplicam a um objeto que foi recortado para uma investigação determinada nem, menos ainda, um conjunto de regras que o sujeito que pesquisa escolhe, conforme a sua vontade, para enquadrar o seu objeto de investigação.

Esta pesquisa constitui-se como pesquisa qualitativa. As técnicas de pesquisas utilizadas foram: revisão documental e entrevistas semiestruturadas. Deste modo, a metodologia da pesquisa empírica se deu em dois momentos: revisão documental e aplicação de entrevistas. A revisão documental através do: Caderno de Orientação Técnico Social

(COTS) de 2013; Curso à distância Trabalho Social em Habitação; Documento do Conselho Federal de Serviço Social “Atribuições Privativas do/da Assistente Social”.

Foram aplicadas as entrevistas semiestruturadas a dez Assistentes Sociais com vínculos empregatícios na Urbaniza Engenharia, Instituto Amazônico de Gestão Urbana e Ambiental (IAGUA), Secretaria de Saneamento de Ananindeua, Secretaria Municipal de Habitação de Belém, e Assistentes Sociais que, nas entrevistas, incluem-se em profissionais que não encontram-se, nesse momento, inseridas em projetos urbano-habitacionais, mas que já atuaram nos programas habitacionais na implementação do trabalho técnico social<sup>1</sup>.

O acesso a essas profissionais deu-se por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), ou seja, pela via institucional, com exceção das profissionais que estão desempregadas.

A empresa Urbaniza foi escolhida pela proximidade com a equipe de trabalho, visto que foi meu primeiro vínculo empregatício. O IAGUA seguiu a mesma lógica, mas em relação ao período que eu era discente de Serviço Social na UFPA, esta instituição desde sua fundação é parceira do curso e oferece campo de estágio aos estudantes. A princípio, não havia no planejamento entrevistar Assistentes Sociais desempregadas (mas com experiência na referida área), contudo o índice de recusa por parte dos profissionais em contribuir com as entrevistas, foi significativo, então tivemos que rever, do contrário, havia o risco de não alcançar a amostragem de 10 profissionais de Serviço Social. Estes profissionais sem vínculo empregatício se mostraram com mais liberdade para contribuir e responder ao questionário. Para garantir o anonimato das Assistentes Sociais, inclusive esta informação estava inclusa no TCLE, estas foram identificadas através de números.

Para analisar o Serviço Social e o Projeto Ético-Político da Profissão: dilemas do trabalho profissional nos projetos urbano-habitacionais, fez-se necessário dividir o trabalho em três capítulos, conforme expresso nos parágrafos abaixo.

O *primeiro capítulo* discorreu sobre o estado capitalista e o espaço urbano, para compreender qual o papel que o Estado vem cumprindo historicamente na luta de classes. Não é possível ignorar que numa sociedade dividida em classes, esta instituição representa os interesses da classe dominante, segundo Harvey (2005, p. 84): “O Estado capitalista não pode ser outra coisa que instrumento de dominação de classe, pois se organiza para sustentar a relação básica entre capital e trabalho. Se fosse diferente o capitalismo não se sustentaria por muito tempo”.

---

<sup>1</sup> O roteiro das entrevistas encontra-se no Apêndice A.

Contudo, esse mesmo Estado precisa mostrar que é uma instituição “independente”, com o objetivo de demonstrar que pode garantir o interesse comum de ambas as classes e frações de classe. Ainda de acordo com Harvey (2005), as políticas que, simultaneamente, apoiam a ideologia dominante e proporcionam benefícios materiais são duplamente apropriadas, por exemplo, pode se entender a política estatal relativa à posse da casa própria pela classe trabalhadora como, simultaneamente, ideológica (o princípio do direito da propriedade privada obtém apoio muito difundido) e econômica (fomento do mercado imobiliário enquanto espaço para a produção capitalista).

Também houve a necessidade de analisar sobre a construção do espaço urbano a partir de suas contradições. Historicamente as cidades foram construídas atendendo uma lógica que é segregacionista, higienista, que empurra as famílias pobres para espaços sem qualquer infraestrutura digna para moradia, daí a ocupação de terras, a favelização, a criação de cortiços. A cidade está intimamente relacionada ao desenvolvimento capitalista.

Como lembra Castells (1975), a cidade serve, em primeira instância, para a reprodução da força de trabalho e empobrecimento da classe trabalhadora. Lojkine (1997) afirma que a cidade não serve somente para a reprodução da força de trabalho, mas sobretudo, para satisfazer as condições gerais da produção, obviamente, com todo o aparato legalizado para garantir a propriedade privada e a livre circulação de mercadoria, mas vale ressaltar, todos esses benefícios para serem usufruídos pela elite dominante.

No *segundo capítulo*, a discussão foi sobre Política Habitacional: um recorte sobre o Brasil e Belém, a partir de autores clássicos como Milton Santos, Nabil Bonduki, Ermínia Maricato, e outros mais contemporâneos como Marina Barbosa Pinto, entre outros. Este capítulo tem por objetivo discorrer sobre a historicidade da política habitacional, como se deu sua construção no Brasil e em Belém, como ilustra Pinto (2005, p. 100):

São muitas as lutas nesse processo de urbanização que objetivaram reduzir as desigualdades sociais no espaço urbano, mas, na trajetória da urbanização brasileira, ficam evidente os limites do projeto burguês de modernidade, que propunha igualdade de oportunidade de inserção política e social para todos. Ao contrário, confirma-se a determinação da irrestrita liberdade econômica, que confere ao mercado a condição de relação social não-superável e que, para o desenvolvimento do capitalismo e organização das cidades a seu serviço, não deve sequer ser controlada.

De acordo com Pinto (2005), a urbanização brasileira tem relação intrínseca com o desenvolvimento da industrialização, esta que se deu de forma tardia no Brasil. E segundo Gomes (2013), a história da urbanização brasileira é marcada por uma política excludente. O processo da crise de moradia no Brasil se deu diretamente relacionada ao desenvolvimento

industrial, com os trabalhadores/ras sendo empurrados para morar nas áreas mais longínquas do centro dos espaços urbanos, sem a menor infraestrutura necessária. Apresenta uma breve análise sobre a política habitacional em Belém.

Nesse capítulo há uma discussão sobre o Serviço Social na Habitação, a partir de 2003, no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando foi criado o Ministério das Cidades, onde se deu a articulação do desenvolvimento urbano, especialmente, da política habitacional, conforme Paz e Taboada (2010, p. 45), “o trabalho social em habitação deve ser compreendido no contexto da questão urbana, a partir da segunda metade do século XX”.

No *terceiro capítulo*, discorre-se sobre o Serviço Social e o Projeto Ético-Político da Profissão: dilemas do trabalho profissional nos projetos urbano-habitacionais. Partindo da análise sobre a construção do projeto ético-político, esta construção que se deu a partir da segunda metade dos anos noventa, com a categoria de Serviço Social rejeitando práticas conservadoras na profissão. Em seguida, discorre sobre o Serviço Social e o Projeto Ético-Político da profissão: dilemas do trabalho profissional nos projetos urbano-habitacionais, onde se deu a análise dos dados obtidos a partir das entrevistas semiestruturadas aplicadas às Assistentes Sociais. Por meio da análise foi possível apreender que há inúmeros limitadores da realidade que dificultam uma atuação profissional tendo como norte orientador dessa prática o projeto ético-político. Que as/os Assistentes Sociais ainda são demandadas/dos à uma dinâmica tarefaira e com frágil reflexão crítica sobre sua própria atuação, no caso dessa pesquisa, nos projetos urbano-habitacionais, e certo desconhecimento acerca do projeto da profissão.

## 1 ESPAÇO URBANO E ESTADO CAPITALISTA

*O homem que cavalga longamente por terrenos selváticos  
sente o desejo de uma cidade  
(Cidades Invisíveis, Ítalo Calvino, 1990, p. 10).*

A ação de ocupar um lugar no espaço, habitar, faz parte do desenvolvimento histórico da humanidade. A produção das cidades se diferencia de acordo com as circunstâncias históricas, econômicas, políticas, sociais e espaciais em cada etapa do desenvolvimento da humanidade. Portanto, produzido socialmente pelo trabalho humano.

O homem sente o desejo de uma cidade, como escreve Calvino (1990) em sua história fantástica Cidades Invisíveis. Marco Polo, viajante, encontra-se com Kublai Khan, imperador do Oriente, e assume a missão de descrever em detalhes os lugares do domínio Khan, até então desconhecidos. As cidades descritas nesta história são, para Calvino, uma metáfora da experiência humana e, através da voz do nosso viajante, afirma que jamais devemos confundir uma cidade com o discurso que a descreve (CALVINO, 1990, p. 38).

Como pesquisadoras, metaforicamente viajantes, reconhecemos o pouco que somos descobrindo uma fração do muito que não sabemos. O que propomos nas páginas seguintes é uma reflexão teórica sobre a cidade. Mas, não qualquer cidade perdida no espaço e no tempo. Trataremos da cidade capitalista.

Dito isto, o nosso objeto de estudo consiste em analisar o significado do trabalho profissional do Serviço Social em projetos urbano-habitacionais em Belém. Mas, antes de adentrarmos especificamente na nossa pesquisa é importante pavimentar nosso percurso investigativo nos apoiando em um instrumental teórico-conceitual para não confundir, parafrazeando o personagem das cidades invisíveis, a cidade com o discurso que a representa.

O objetivo deste capítulo, portanto, é fornecer um arsenal teórico sobre a formação das cidades, a relação com o Estado e suas políticas de habitação no atual contexto de crise, detectando características que orientam a produção e reprodução da cidade capitalista.

### 1.1 A FORMAÇÃO DAS CIDADES E O ESPAÇO URBANO CAPITALISTA

*A cidade não para  
A cidade só cresce  
O de cima sobe  
E o de baixo desce  
(A Cidade – Chico Science e Nação Zumbi)*

A passagem do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista ocorrida entre os séculos XVIII e XIX é o momento histórico no qual surgem as noções elementares da cidade capitalista. Harvey (2015), geógrafo britânico, ao tratar das mudanças ocorridas na Paris de 1848 desconstrói o mito de que a modernidade constituiria em si uma ruptura radical com o passado. Apoiando-se na teoria da modernização, inaugurada por Saint-Simon e levada a sério por Marx, Harvey afirma que “[...] nenhuma ordem social pode conseguir mudanças que já não estejam latentes dentro de sua condição existente” (HARVEY, 2015, p. 11).

Conta-nos Harvey (Ibid., p. 13) que o ano de 1848 fora dramático para toda a Europa e particularmente para Paris. Havia fome, desemprego, miséria e descontentamentos por todos os lados. Tudo convergia para a capital francesa, visto que as pessoas migravam do campo para cidade em busca de sustento. Até então a visão urbana tocava superficialmente os problemas de infraestrutura urbana medieval. Com o argumento da “ruptura radical” na economia política, na vida e cultura parisiense o novo vai se consolidando sem o velho. A cidade assume a modernidade: nas artes; nas indústrias que, de dispersas e artesanais, passam à modernização com o advento da maquinaria; no comércio com suas imensas lojas de departamento, etc. Capital e modernidade se uniram transformando o funcionamento da cidade, sua organização e as relações sociais. A cidade capitalista concentra e consolida, nestas circunstâncias, a divisão do trabalho e a apartação entre campo e cidade. A cidade passa a centralizar a população, os instrumentos de produção, o capital, as necessidades básicas, o lazer, etc. O campo passa a ser sinônimo de solidão e isolamento.

Segundo Lefebvre (2008), a cidade é o local onde as relações de produção se universalizam, na perspectiva da concorrência, onde se acelera a circulação de capital.

Em “A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra”, Engels (2008) descreve a precária situação vivida pela classe trabalhadora inglesa, que se aprofundou a partir da industrialização, evidenciando os horrores vivenciados por trabalhadores e trabalhadoras no período do capitalismo concorrencial. As condições de moradia da classe trabalhadora inglesa eram locais totalmente insalubres que chegava a gerar doenças nas famílias, em especial nas crianças. O autor demonstrava não somente a escassez de habitação, mas a total falta de condições de habitabilidade, as quais somente poderiam ser resolvidas com a superação do sistema capitalista.

O operário é constringido a viver nessas casas já arruinadas porque não pode pagar o aluguel de outras em melhor estado, porque não existem moradias menos ruins na vizinhança das fábricas ou porque, ainda, elas pertencem ao industrial e este só

emprega os que aceitam habitá-las. É óbvio que a duração média assinala de quarenta anos não é rígida: se as construções se situam num bairro de alta densidade populacional e se, apesar do aluguel do terreno ser caro, há sempre a possibilidade de encontrar locatários, os construtores fazem algo para conservá-las em condições de relativa habitabilidade por mais tempo – mas o que fazem é sempre o mínimo indispensável e as reparações cobrem especialmente as casas em piores condições. De quando em vez, diante da ameaça de epidemias, a sonolenta consciência dos serviços de higiene é despertada: então, empreendem-se incursões aos bairros operários e interditam-se inúmeros porões e casas [...], mas isso dura pouco, porque logo as mesmas casas voltam a ser ocupadas por novos inquilinos e os proprietários, de novo com os imóveis alugados, têm uma vantagem a mais: sabem bem que a vigilância sanitária não voltará tão cedo! (ENGELS, 2008, p. 101).

Em “Sobre a Questão da Moradia”, Engels (2015) teve como objetivo responder a uma série de artigos de jornais que tratavam de forma paliativa sobre os problemas de habitação dos trabalhadores alemães, especialmente a partir da entrada da Alemanha na era da grande indústria. Capitalistas, grandes industriais, seduziam os operários com a falsa ideia de que todos teriam sua própria terra, casa, horta, a partir exclusivamente do esforço em forma de trabalho. Esta obra é demasiadamente atual, por exemplo, ao tratar sobre a escassez de moradia da classe trabalhadora.

*Essa escassez de moradia não é peculiar da época atual; ela não é nem mesmo um dos sofrimentos peculiares do proletariado moderno em comparação com todas as classes oprimidas anteriores; pelo contrário, ela atingiu todas as classes oprimidas de todos os tempos de modo bastante homogêneo. Para pôr um fim a essa escassez de moradia só existe um meio: eliminar totalmente a espoliação e a opressão da classe trabalhadora pela classe dominante. – O que hoje se entende por escassez de moradia é o peculiar agravamento das más condições de moradia dos trabalhadores em razão da repentina afluência da população às metrópoles; é o aumento colossal dos preços do aluguel; é a aglomeração ainda maior de moradores nas casas particulares; e, para alguns, é a total impossibilidade de encontrar alojamento. É a única razão pela qual essa escassez de moradia passou a ser tema freqüente é que ela não se limitou à classe dos trabalhadores, mas acabou atingindo também a pequena burguesia (ENGELS, 2015, p. 38, grifo do autor).*

A exploração do trabalhador somente terá fim com a abolição do modo de produção capitalista, reafirma o autor de “Sobre a Questão da Moradia”. Contudo, mesmo a escassez de habitação sendo uma das expressões da questão social, não é o centro desse modo de produção, mas sim a extração do máximo de mais-valia<sup>2</sup>, a partir da compra da força de trabalho.

Na tentativa de fazer uma análise mais global da política urbana (e não apenas do caso brasileiro) e da produção do espaço, faz-se necessário informar que, por exemplo, as

---

<sup>2</sup> Segundo Marx (1957, p. 522), “O objetivo permanente da produção capitalista consiste em, com um mínimo de adiantamento de capital, produzir o máximo de mais-valia ou de produto suplementar”. Ou seja, a mais-valia é o valor criado pelo trabalho do trabalhador assalariado acima do valor de sua força de trabalho, e desse valor excedente o capitalista se apropria gratuitamente. Dessa maneira, a mais-valia é o resultado do trabalho não pago.

primeiras intervenções urbanas realizadas na França no início do século XX, eram de cunho higienista, ou seja, empurravam as famílias pobres para áreas sem infraestrutura necessária para uma moradia digna. Segundo Harvey (2012), as cidades são o lugar da reprodução do capital, bem como são também, o lugar da reprodução da pobreza e da exclusão social. A cidade capitalista, juntamente com uma determinada estética elitista de natureza segregadora, tem por objetivo limpar os espaços, retirando deles trabalhadores empobrecidos<sup>3</sup>.

Para Lojkin (1997), a infraestrutura construída em cada espaço revela qual classe pode acessá-la. O autor chama atenção que o Estado no capitalismo monopolista<sup>4</sup> assume funções sociais, contudo não resolve o problema da desigualdade porque não muda a base produtiva.

[...] longe de restringir a análise do Estado a um “domínio” empírico particular, a análise de sua intervenção na urbanização capitalista contemporânea deveria, pelo contrário, ajudar-nos a progredir num ponto essencial, ou seja – dentro do que convencionamos chamar análise “interna” do Estado – na determinação do vínculo entre a elaboração da política estatal, de um lado, e, de outro, a socialização contraditória das forças produtivas e das relações de produção. Na medida que, segundo nossa hipótese, as formas de urbanização são antes de mais nada formas da divisão social (e territorial) do trabalho, elas estão no centro da contradição atual entre as novas exigências do progresso técnico – essencialmente em matéria de formação ampliada das forças produtivas humanas – e as leis de acumulação do capital. (LOJKINE, 1997, p. 121-122).

Para Lojkin (1997), a segregação espacial<sup>5</sup>, no âmbito urbano, pode ser observada a partir da infraestrutura material disposta em cada espaço, destacando a moradia como o elemento mais importante na configuração da segregação. Assim, em última instância, o Estado representa os interesses do capital monopolista, mesmo que contraditoriamente, em certos aparelhos locais, a ação estatal possa refletir os interesses da classe dominada. Nesse sentido, Lojkin reafirma a tese defendida por Engels (2008), segundo a qual a cidade é o espaço dos conflitos, mas igualmente da política<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> No Brasil, de acordo com Gomes (2013, p. 03-04), “[...] esse tipo de intervenção anti-democrática e excludente foi, de algum modo, replicado em nosso país, considerando a estrutura do Estado no Brasil, caracterizada pelo autoritarismo e pelo elitismo”.

<sup>4</sup> De acordo com Netto (1992, p. 19), “Trata-se do período histórico em que ao capitalismo concorrencial sucede o capitalismo dos monopólios, articulando o fenômeno global que, especialmente a partir dos estudos lenineanos, tornou-se conhecido como o *estágio imperialista*. [...] o capitalismo monopolista recoloca, em patamar mais alto, o sistema totalizante de contradições que confere à ordem burguesa os seus traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica, todos eles desvelados pela crítica marxiana”.

<sup>5</sup> Lojkin (1997) identificou três tipos de segregação: 1- uma oposição entre o centro e a periferia; 2- uma separação cada vez mais acentuada entre as áreas ocupadas pelas moradias das classes mais populares e aquelas ocupadas pelas classes mais privilegiadas; 3- uma separação entre as funções urbanas, que ficam contidas em zonas destinadas a funções específicas (comercial, industrial, residencial, etc.).

<sup>6</sup> Esses argumentos são corroborados por Maricato (2001, p. 51), quando afirma, no caso do Brasil, que: “É impossível esperar que uma sociedade como a nossa, radicalmente desigual e autoritária, baseada em relações de privilégio e arbitrariedade, possa produzir cidades que não tenham essas características”.

A cidade capitalista contemporânea é um fenômeno recente e se difere substancialmente das outras experiências na história (LEFEBVRE, 2008). Importante ressaltar que antes da ascensão do capitalismo como modo de produção hegemônico, os espaços das cidades possuíam características específicas. Com o desenvolvimento do capitalismo, do monopolismo ao sistema financeiro globalizado, a cidade também acompanhou e passou a se reinventar sempre que necessário (LEFEBVRE, 2008).

Conforme Harvey (1980, p. 34), deve-se “[...] considerar a cidade como um sistema dinâmico complexo no qual a forma espacial e o processo social estão em contínua interação”. Logo, deve-se compreender o espaço urbano, juntamente com sua dinâmica, bem como seu arranjo espacial, primeiramente, como resultado de um produto social que, por conseguinte, é fruto das ações acumuladas através do tempo.

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 (como uma oligarquia religiosa ou um poeta guerreiro com ambições imperiais). Essa situação geral persiste sob o capitalismo, sem dúvida, mas nesse caso há uma dinâmica bem diferente em atuação (HARVEY, 1980, p. 30).

A divisão campo e cidade é um elemento central para o modo de produção capitalista. Sobre isso, afirma Lefebvre (2008, p. 49):

Não há a menor dúvida de que a separação entre a cidade e o campo mutila e bloqueia a totalidade social; ela depende da divisão do trabalho material e intelectual que encarna, que projeta sobre o território. Nessa separação, compete ao campo o trabalho material desprovido de inteligência; à cidade pertence o trabalho enriquecido e desenvolvido pelo intelecto, compreendendo as funções de administração e comando.

Vale destacar que em relação aos capitalistas (proprietários dos meios de produção) apesar de se apresentarem enquanto frações de uma mesma classe (industrial, comercial, financeira, serviços, etc.), possuem o mesmo objetivo estratégico: o lucro através da mais brutal exploração.

A reprodução do capital passa pelos processos de urbanização em inúmeras formas. Mas a urbanização do capital pressupõe a capacidade do poder da classe capitalista em dominar o processo urbano. Isto implica a dominação da classe capitalista não só sobre aparatos estatais, mas também sobre populações inteiras - seu estilo de vida, bem como sua força de trabalho, o seu valor cultural e político, bem como suas concepções mentais do mundo. (HARVEY, 1980, p. 65).

O item seguinte apresenta aspectos históricos do processo e urbanização no Brasil.

## 1.2 ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE URBANIZAÇÃO NO BRASIL

*Quando vi um bocado de gente descendo as favelas  
Eu achei que era o povo que vinha pedir  
A cabeça de um homem que olhava as favelas  
(Pelas tabelas – Chico Buarque)*

No Brasil, desde o período colonial, foram impostos mecanismos que impediram o acesso à terra e à propriedade pela população empobrecida, especialmente pelos negros e indígenas, bem como pela falta de condições de trabalho e de políticas públicas que dessem conta das demandas da população do campo (SILVA; DEL GROSSI, 1999).

Maricato (2011, p. 17) afirma que, no Brasil, apesar de no período colonial, existirem cidades de grande porte, “[...] é somente a partir da virada do século XIX e das primeiras décadas do século XX que o processo de urbanização da sociedade começa realmente a se consolidar”.

Entender a cidade de hoje, apreender quais processos dão conformação à complexidade de sua organização e explicam a extensão da urbanização neste século, exige uma volta às suas origens e a tentativa de reconstruir, ainda que de forma sintética, a sua trajetória (SPOSITO, 2014, p. 11).

O modelo de ocupação do solo brasileiro foi baseado no recorte da costa em 14 Capitanias Hereditárias em 1530, doadas às famílias nobres, com plenos poderes sobre o território. A ordem de ocupação do novo território, definida pela Coroa Portuguesa, se destinava somente para as pessoas livres, brancas e católicas. Àquelas que não se enquadravam nestas condições, mesmo não sendo escravas, não tinha acesso ao direito às terras devolutas (públicas), as quais estavam livres para a ocupação (NALIN, 2013).

No caso brasileiro, tomando como exemplo o Rio de Janeiro (início do século XX), a política urbana executada atendia a um modelo elitista e segregador. Inspirada no modelo francês, a intervenção urbana buscava responder às necessidades de uma forma herdada do período colonial. Para a concentração e acumulação do capital era necessária também a criação de espaços que refletissem o *modus vivendi* das elites econômicas (GOMES, 2013).

O problema da habitação popular urbana começa a se constituir no Brasil na segunda metade do século XIX com a penetração do capitalismo, da mesma forma como se constituía na Inglaterra cem anos antes. Naquela época começou a surgir aqui, como anteriormente havia surgido lá, o “homem livre”. Este é, antes de mais nada, um despejado. Despejado de sua terra, de sua oficina, de seus meios de trabalho, de seus meios de vida [...] eram os despejados das decadentes fazendas, como as do Vale do Paraíba, eram os despejados da Itália, eram os despejados das senzalas (VILLAÇA, 2004, p. 14).

Neste sentido, segundo Ribeiro (2007), havia o propósito de não construir cidades para todos, não à toa que os mais pobres foram obrigados a construir suas moradias em áreas favelizadas, construindo os cortiços. Dessa forma o subúrbio carioca passou a ser habitado pelo proletariado. O marco temporal é o conjunto de transformações da sociedade brasileira nas décadas finais do século XIX, que tiveram como epicentro o Rio de Janeiro, então capital federal.

O Poder Público passou a oferecer condições para consolidar o processo industrial, e com isso houve um acelerado crescimento populacional, o que agravou a questão habitacional. Portanto, com o intuito de minimizar essa problemática, o Estado passou a criar incentivos, como o Decreto de 9/12/1982, que dava benefícios às indústrias que construíssem moradias populares para seus funcionários (BONDUKI, 2008).

Segundo Gomes (2013), a história da urbanização brasileira é marcada por uma política excludente. O sistema de proteção social criado cobria apenas aqueles que estavam inseridos no mercado de trabalho. Sobre esse assunto, Bonduki (2008, p. 27) escreve:

[...] não por acaso, a única política habitacional então existente para a população de baixa renda, organizada em 1933, beneficiava exclusivamente empregados de ramos de atividades cobertas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs).

Logo, o que se deu foi um crescimento desorganizado das cidades pautado na segregação socioespacial. Em 1937, a partir do Código de Obras<sup>7</sup>, houve a tentativa de limitar a expansão dos cortiços, das favelas, e não apenas para evitar a proliferação deles. Entretanto, essa lei não foi aceita com passividade. Houve resistência entre aqueles que não tinham alternativas a não ser construir seus “barracos” nas favelas e cortiços (GOMES, 2013).

No âmbito da política urbana, é importante ressaltar que, ao mesmo tempo em que o Código de 1937 condenava as favelas, tolerava sua existência de forma provisória. As favelas cresciam como alternativa de sobrevivência para aqueles que, mesmo estando inseridos no mercado formal de trabalho, recebiam salários insuficientes para suprir suas necessidades básicas (GOMES, 2013, p. 07).

O argumento da ilegalidade da existência das favelas era utilizado para não haver investimentos por parte do governo. A política segregacionista governamental gerava as favelas, e desobrigava o Estado de construir infraestrutura básica, necessária, devido ao Código de Obras (BASTOS; GOMES, 1994).

Canettieri (2016) afirma que a lógica da cidade capitalista gera os excluídos do espaço urbano com seus equipamentos sociais e coletivos. Como assegura Marx (1994, p. 764): “[...]”

---

<sup>7</sup> De acordo com Gomes (2013, p. 07), “O Código de obras de 1937 constitui-se como uma das ferramentas mais importantes na tentativa de limitar a expansão e melhoria das favelas e de controlar seus habitantes”.

o caráter antagônico da acumulação capitalista, e conseqüentemente das relações capitalistas de propriedade tornam-se aqui tão palpáveis [...]” e segue, “[...] quanto mais se acumula o capital numa cidade industrial, tanto mais rápido é o afluxo do material humano explorável e tanto mais miseráveis as habitações improvisadas dos trabalhadores” (Ibid., p. 769).

Segundo Bastos e Gomes (1994), as favelas, consideradas “anomalias” para os grupos econômicos, especialmente, as instituições internacionais, tornaram-se uma opção de moradia para as populações de baixa renda, inscrita na lógica do capitalismo dependente. Contudo, ainda assim, faziam parte da cidade informal.

São muitos os mecanismos pelos quais a cidade reproduz a desigualdade social, explicitando a ausência do direito à cidade, na apropriação desigual dos espaços na lógica entre legislação urbana, serviços públicos e obras de infraestrutura (MARICATO, 2011, p. 15).

De acordo com Paz e Taboada (2010), as características da urbanização brasileira apontam para um crescimento, adensamento e expansão contígua à malha urbana das regiões metropolitanas, com deterioração e despovoamento das suas áreas centrais e padrões desiguais de acesso à terra.

Na conjuntura atual, marcada pelo desenvolvimento da política neoliberal<sup>8</sup>, observa-se o aprofundamento da dinâmica da financeirização e mundialização do capital, ao mesmo tempo em que se exacerbam as desigualdades sociais, onde as cidades constituem tanto o espaço da reprodução da força de trabalho, quanto um grande negócio para o capital (MARICATO, 2011, p. 20). Nesse sentido, as cidades explicitam as marcas da pobreza e miséria, da intolerância e injustiça, que colocam os segmentos sociais mais vulneráveis exilados em espaços segregados, expressões multifacetadas do que se denomina questão urbana.

A propriedade imobiliária (*real estate*) em geral e a habitação em particular configuram uma das mais novas e poderosas fronteiras da expansão do capital financeiro. A crença de que os mercados podem regular a alocação da terra urbana e da moradia como forma mais racional de distribuição de recursos, combinada com produtos financeiros experimentais e “criativos” vinculados ao financiamento do espaço construído, levou as políticas públicas a abandonar os conceitos de moradia como um bem social e de cidade como um artefato público. As políticas habitacionais e urbanas renunciaram ao papel de distribuição de riqueza, bem comum que a sociedade concorda em dividir ou prover para aqueles como menos recursos, para se transformarem em mecanismo de extração de renda, ganho

---

<sup>8</sup> Na perspectiva da política, neoliberalismo é o conjunto de ideias políticas e econômicas que defende a não inserção do Estado no mercado e suas relações comerciais. Foi mais exatamente a partir da década de 1990, com o governo do Presidente Fernando Collor de Melo, que se deu concretamente, a abertura comercial e a reestruturação produtiva, política atrelada e subserviente aos interesses dos organismos internacionais. O Brasil se rendeu a mundialização financeira, com o neoliberalismo vindo no bojo, período em que se deu (se aprofundou) os processos de liberalização e desregulamentação dos direitos sociais e trabalhistas (BEHRING, 2008).

financeiro e acumulação de riqueza. Esse processo resultou na 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).

A urbanização está intrinsecamente ligada ao advento da industrialização. As cidades então precisaram se adequar para acomodar o grande contingente de pessoas em busca de trabalho nas fábricas, indústrias, etc. Segundo Costa (2016, p. 31): “Constituíam-se uma imensa massa de trabalhadores cuja condição social tomava proporção cada vez mais miserável”.

Segundo Sposito (2017), a urbanização via industrialização não deve ser entendida somente pela quantidade elevada de pessoas que passaram a viver nas cidades, mas, sobretudo, pelo grau de transformação que o capitalismo industrial provocou na urbanização.

Deste modo, os locais próximos do trabalho ficaram mais valorizados e poucos trabalhadores poderiam pagar. A relação entre urbanização e acumulação capitalista gera e desenvolve a aglomeração urbana enquanto estratégia do capital para diminuir o tempo de produção e de circulação do capital. Os trabalhadores são empurrados para a periferia onde as moradias são de pouca qualidade, caras e raras. O trabalhador que necessitava ter sua habitação o mais próximo do local de trabalho, não podia pagar porque essas áreas tinham os maiores custos e enquanto as habitações mais próximas eram de péssima qualidade (COSTA, 2016, p. 37).

A população pobre é também consumidora de espaço. É na produção de favelas ou vilas em terrenos públicos ou privados, regulares ou irregulares, que os grupos sociais excluídos tornam-se efetivamente agentes modeladores, produzindo espaço, na maioria dos casos independentemente e a despeito dos outros agentes consumidores de espaço urbano. “A produção deste espaço é, antes de tudo, uma forma de resistência e, ao mesmo tempo, uma estratégia de sobrevivência” (CORRÊA, 1993, p. 30).

A persistente desigualdade na distribuição de renda e da riqueza no Brasil e a precarização das condições de trabalho, aliadas às dificuldades impostas para a regularização de áreas ocupadas e conjugadas com a falta de subsídios governamentais, geraram o grande déficit habitacional e as ocupações ilegais. As ocupações, apesar de ilegais, são toleradas pelo Estado, pois representam uma “[...] válvula de escape para os demais agentes que ocupam o espaço urbano” (MARICATO, 2011, p. 83).

As ocupações se intensificaram a partir da década de 1940, em razão do processo migratório campo-cidade, que caminhou lado a lado com intervenções estatais de baixa expressividade, a industrialização baseada em baixos salários e a exploração cada vez maior da classe trabalhadora (MARICATO, 2011). O salário mínimo instituído na década de 1940, através das leis trabalhistas, deveria subsidiar a reprodução da força de trabalho, o que na prática não ocorreu. A massa trabalhadora não recebia o suficiente para pagar as despesas de

alimentação, transporte e moradia; então, a opção foi garantir a alimentação, ficando desguarnecida a moradia (MARICATO, 2011).

É importante ressaltar que o espaço se define não a partir dos seus resultados finais, mais imediatos e visíveis, tais como se apresentam na paisagem urbana das cidades. Mas, sim por meio da compreensão do seu processo de produção social, que articula, concomitantemente, as dimensões material e simbólica das relações sociais. Assim, o espaço supõe, ao mesmo tempo, diferentes dimensões e temporalidades contraditórias da práxis social.

Como afirma Lefebvre (2008, p. 40), o desafio da crítica marxista está na compreensão dialética de “[...] qual é a relação entre o espaço mental (concebido, representado) e o espaço social (construído, produzido, projetado, portanto, notadamente, o espaço urbano)”. Isto é, entre o espaço da representação e a representação do espaço.

De acordo com Santos, Backy e Guerra (2013), a urbanização capitalista trouxe consigo a deterioração do modo de vida, a necessidade do consumo, a busca por melhores condições de infraestrutura dos espaços. Como disse Lefebvre (2008), a cidade é festa, o meio rural é o atraso, a solidão. É isso que está no imaginário, mesmo que com condições precárias de vivência e de trabalho, é na grande cidade que as pessoas querem estar, morar.

A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico, de que é o suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial (SANTOS; BACKY; GUERRA, 2013, p. 10).

Seguindo com Santos, Backy e Guerra (2013), há uma “avolumação” da crise urbana associada à segregação socioespacial e à pobreza urbana. De acordo com Iamamoto (2008), a modernização capitalista e o processo de urbanização das cidades brasileiras guarda uma especificidade, que é a recriação de uma herança colonialista e patrimonialista, isso se dá através da articulação e implementação do que é moderno por meio do arcaico, bem como se dá por políticas de cunho autoritário onde as decisões são conduzidas de cima para baixo, sem envolver a participação de atores sociais da sociedade civil, tanto no planejamento das políticas quanto na implementação.

Lojkine (1997) chama atenção particular para a questão das infraestruturas básicas que ele chamou de Meios de Consumo Coletivo<sup>9</sup>. Elementos estes que, ainda que sejam improdutores de

---

<sup>9</sup> [...] os meios de consumo coletivo aparecem como elementos fundamentais para garantir o consumo individual. “São os suportes materiais desse condicionamento do consumo individual” (LOJKINE, 1997, p. 131).

mais-valia, “[...] são cada vez mais necessárias à própria produção material como meio de formação ampliada das forças produtivas humanas” (LOJKINE, 1997, p. 129).

A produção de meios de consumo coletivos como a escola ou o hospital oferece a particularidade de ser a metamorfose de uma fração do capital variável em compra de força de trabalho e de meios de trabalho que só funcionam no processo de consumo. São, portanto despesas indispensáveis para transformar o resto do capital variável em salário, e, depois, em compra de mercadorias destinadas ao consumo final (Ibid., p. 129).

A produção do espaço urbano como processo engendrado pelo capitalismo é destinada a uma pequena parcela da sociedade que lucra a partir das mazelas produzidas por esse processo, e que atingem um grande contingente, ou seja, a outra parcela da sociedade (HARVEY, 1980).

Para Vainer (2000), a ideia da cidade como mercadoria é uma orientação do Fundo Monetário Internacional (FMI), especialmente aos países considerados como de capitalismo dependente, como é o caso do Brasil.

Sanchez (2001) denomina a “cidade-moderna” como aquela que apresenta uma arquitetura global, universal, sendo considerada uma cidade genérica. Uma utopia vendida sobre essas cidades é difundida pelos governos locais em parcerias com as mídias – em associação público-privada – com objetivo de criar novas cidades-modelos com modernização tecnológica, infraestrutura adequada às novas exigências de fluidez de dinheiro e informação, com alta qualidade de vida e apresentadas como sustentáveis. Este padrão de cidade dispensa elementos importantes relativos à cultura, história e preservação da identidade de um lugar.

É nesse sentido que Santos (2001) expõe que para atender o novo momento do capitalismo há o predomínio do pensamento único, especialmente a partir da queda do muro de Berlim, não havendo espaço profícuo para o pensamento crítico, e nesse processo se fortalece o poder econômico e o poder administrativo.

A elite dominante não tem interesse de resolver nenhuma expressão da questão social, assim a habitação tornou-se um negócio lucrativo, e político, visto que essa pauta é frequentemente utilizada nas plataformas eleitorais. De acordo com Harvey (2005, p. 130):

Não pretendo sugerir, no entanto, que tudo o que acontece sob o capitalismo pode se reduzir a uma manifestação direta ou mesmo indireta da circulação do capital. Algumas mercadorias são produzidas e comercializadas sem apelo ao estímulo do lucro, e diversas transações entre agentes econômicos existem fora da circulação de capital. Contudo, sustento que a sobrevivência do capitalismo se funda na vitalidade permanente dessa forma de circulação. Se, por exemplo, houver interrupção dessa forma de circulação pela impossibilidade da obtenção de lucro, então a reprodução da vida cotidiana que conhecemos se dissolverá no caos.

Como uma pauta que não pode ser solucionada nos marcos do capitalismo, a proposta de urbanização apresenta-se de forma limitada. Segundo Ramos e Sá (2003), a escassez ou precariedade não se dá somente na questão habitacional em si, ou melhor, na ausência ou não de um teto. Mas, na infraestrutura necessária que compõe esse cenário de atendimento a um direito, como por exemplo, precariedade ou inexistência de esgoto sanitário, abastecimento de água, energia elétrica, drenagem de águas pluviais, coleta de lixo, manutenção das vias de acesso, sistema de transportes coletivos, áreas de esporte e lazer, etc.

Logo, foi a partir da forte concentração populacional na cidade que esta se tornou espaço de grandes enfrentamentos, inclusive na perspectiva das relações de trabalho, através das greves, da luta por transporte público e moradia de qualidade (SANCHEZ, 2001).

Sendo assim, a habitação enquanto mercadoria e/ou financiada pelo Estado deve ser compreendida na dimensão da reprodução do capital, portanto, não importa o sonho da grande maioria das famílias da classe trabalhadora que é ter uma casa própria, ter uma moradia digna, ter acesso aos equipamentos sociais de qualidade, o lucro é o elemento central, é a mola propulsora da burguesia.

Até mesmo programas como Aceleração do Crescimento (PAC) ou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que atendem a um determinado contingente de famílias, serve para atender aos interesses do mercado imobiliário, de grandes financiadores de campanha eleitoral: o empresariado do setor da construção civil. E o Estado capitalista tem um papel decisivo nas relações de produção. É o que veremos a seguir.

### 1.3 ESTADO CAPITALISTA

Os lucros que a cidade produz são destinados à pequena parcela da população, enquanto as mazelas produzidas por esse processo atingem grandes contingentes populacionais (HARVEY, 1980).

É fundamental compreender qual papel o Estado capitalista cumpre no que concerne a reprodução do espaço urbano. Este é o viés que este trabalho vai abordar em relação ao Estado, sobre o seu caráter de classe. Nesse sentido, será abordado o conceito de Estado para alguns autores.

Em “O Estado e a Revolução”, Lênin (2007) aborda o caráter do Estado em consonância ao que elaborou Engels (1977), ao chamar atenção sobre seu caráter inconciliável, destacou:

O Estado surge no lugar, na hora e no grau em que as condições de classe não podem, objetivamente, conciliar-se. E vice-versa: a existência do Estado demonstra que as contradições de classe são inconciliáveis (2007, p. 55).

Lênin (2007) reitera a concepção marxiana, segundo a qual o Estado é por natureza um órgão de dominação e de opressão de uma classe sobre a outra, a burguesia em relação ao proletariado. Assim “[...] nesse sentido, se a conciliação entre as classes fosse possível, o Estado sequer poderia existir enquanto tal” (ANDRADE, 2008, p. 13).

Na célebre obra “A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado”, Engels desenvolve em longas linhas que o Estado tem um caráter definido de acordo com a classe que o dirige.

Como o Estado nasceu da necessidade de refrear os antagonismos de classes, no próprio conflito dessas classes, resulta, em princípio, que o Estado é sempre o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante que, também graças a ele, se torna a classe politicamente dominante e adquire, assim, novos meios de oprimir e explorar a classe dominada (ENGELS, 1977, p. 30).

Segundo Marx (1995), a burguesia empreendeu uma luta política que separou a sociedade civil da instituição Estado, assim ressalta:

O Estado e a organização da sociedade não são, do ponto de vista político, duas coisas diferentes, pelo contrário, “o Estado é o ordenamento da sociedade”. Tal ordenamento tem como princípio constitutivo o fato de que o Estado “repousa sobre as contradições entre vida privada e pública, sobre a contradição entre os interesses gerais e os interesses particulares”, uma vez que, é na “escravidão da sociedade civil” que o Estado moderno tem o seu “fundamento natural” (MARX, 1995, p. 80-81).

Mészáros (2002) acrescentou que o sistema capitalista já alcançou seu estágio de “maturação e saturação”, ou seja, não é mais possível que este sistema encontre saídas prósperas para suas crises econômicas e políticas. Portanto, é urgente um projeto alternativo de sociedade, do contrário será a destruição da humanidade. Segundo este autor, “[...] o capital chegou à dominação no reino da produção material paralelamente ao desenvolvimento das práticas políticas totalizadoras que dão forma ao Estado moderno” (Ibid., p. 106). Nesse sentido, pode-se afirmar que:

[...] a existência do Estado está inseparavelmente ligada à reprodução econômica do sistema do capital, em outros termos, ela é o fundamento ontológico objetivo do próprio Estado moderno. Nesse sentido, o interrelacionamento entre as dimensões econômica e política da sociedade capitalista não permite que o processo reprodutivo social seja unilateralmente direcionado como ocorreu, por exemplo, no sistema feudal. Na sociedade burguesa, a interrelação entre essas duas dimensões somente admite a codeterminação, ou seja, a determinação reflexiva que se desdobra entre ambas as esferas, cuja primazia da interação é dada pela dimensão econômica (ANDRADE, 2012, p. 26).

Seguindo as indicações de Mészáros (2015), o Estado tem como função central a manutenção e reprodução do sistema capitalista. No entanto, o sistema do capital é sustentado por três pilares que estão interligados: Capital, Trabalho e o Estado. Nessa medida, analisar a sociedade capitalista só é possível a partir de uma visão combinada (totalidade) dessa base tríplice.

O Estado, tal qual foi constituído historicamente, é mesmo capaz de resolver todos os nossos graves problemas, ou o Estado, como tal, tornou-se um dos principais contribuintes para o agravamento de seus próprios problemas e para sua insolubilidade crônica? Quais são os requisitos de uma alternativa radicalmente diferente? Existem quaisquer perspectivas viáveis para o futuro, caso uma forma substancialmente diferente de controlar o metabolismo social não possa ser instituída em oposição à preponderância das perigosas determinações do Estado em falência [*fallingstate*]? Existe uma saída do círculo vicioso ao qual estamos confinados pelo capitalismo do século XXI? (MÉSZÁROS, 2015, p. 15).

Nessa medida, analisar a sociedade capitalista só é possível a partir de uma visão da totalidade. Na obra “A Montanha que devemos conquistar: reflexões acerca do Estado”, Mészáros centra a análise no Estado, em seu processo histórico, na contemporaneidade e na sua superação, trazendo a análise sobre as concepções de Estado liberal democrático frente às crises quando os limites do capital são atingidos em âmbito local, e sua necessidade de expansão passa pela intensificação da exploração.

De acordo com dadas circunstâncias históricas a acomodação política prevaleceu, induzindo os participantes da classe trabalhadora a “seguir a linha de menor resistência” em sua relação com a ordem dominante. [...] Por essa razão é compreensível que, por muito tempo ainda, o fenecimento do Estado não entrava em cogitação, mesmo que sua necessidade tivesse de ser reafirmada, como de fato foi feito por Marx na *Crítica do Programa de Gotha*. Significativamente, ele concluiu o texto com estas palavras resignadas “Disse e salvei minha alma” (MÉSZÁROS, 2015, p. 40).

A garantia de efetividade das ações do Estado a partir da perspectiva de sua intervenção verdadeiramente legítima, do ponto de vista da legalidade formal, é uma sustentação que deu base para a conversão dos Estados despóticos para os Estados totalitários, em todas as suas formas, independente de seu conteúdo. O uso da violência institucional, por parte do Estado, é uma das contradições explícitas dessa forma política. Mészáros (2015) destaca, ainda, a expressão da ilegalidade do Estado como mais uma das facetas contraditórias daqueles que defendem a forma liberal que nutre o conteúdo do Estado sob os limites do capitalismo. Nessa perspectiva, a teoria weberiana sobre o Estado, legitima e isenta o Estado por suas ações ilegais e violentas, em virtude de que não há na sociedade, outra estrutura ou forma política que possa penalizá-lo. Materializam-se, dessa forma, as bases para a legitimação da exploração e opressão da burguesia sobre a classe trabalhadora.

Por fim, é necessário destacar que Mészáros tem clareza de que o Estado é uma parte da ordem sociometabólica do próprio sistema do capital e, como tal, não é o único responsável pela manutenção dessa ordem. Contudo, sobre ele incide uma obrigatoriedade efetiva de defesa das relações de classe instituídas. Torna-se necessária, essa precisão, em virtude de que "[...] sem desenredar tantas coisas nesse terreno é impossível definir as linhas estratégicas do que deve ser feito, bem como do que pode ser feito em termos da realidade do Estado como parte integrante do sistema do capital." (MÉSZÁROS, 2015, p. 59).

Parte dos limites e da sustentação do Estado sob a ordem do capital está, precisamente, na manutenção da exploração do trabalho e da apropriação privada do produto do trabalho excedente. A permanência da alta taxa de exploração do trabalho vivo na ordem do capital é a expressão da impossibilidade de mudança no interior do Estado. Para ter perspectiva de uma forma de Estado radicalmente superior, em relação à ordem do capital, é necessário incidir sobre esse aspecto. Ou seja, a chave para a construção de um Estado modificado é a liberação do tempo disponível da humanidade que só pode ser alcançado pela destruição da apropriação privada do produto do trabalho excedente. Essa é a montanha que devemos escalar e conquistar.

Finalizando a análise sobre o pensamento de Mészáros acerca do Estado, conclui-se, portanto, sobre a formulação marxiana sobre a construção de uma sociabilidade em bases racionais efetivas, de matriz socialista:

De fato, sua sustentabilidade histórica depende da *viabilidade prática* de seus *princípios orientadores rivalizantes*. Eis porque a ordem socialista só pode ser vislumbrada sobre a base material da apropriação *racionalmente planejada* e determinada do *trabalho excedente* produzido por *todos e cada um* dos indivíduos *livremente associados* da sociedade, que realizam e *satisfazem suas aspirações* no espírito anteriormente discutido do seu *tempo disponível*, com base em sua *igualdade substantiva*, em plena *solidariedade* uns com os outros e com as suas *aspirações socialmente compartilhadas*. (MÉSZÁROS, 2015, p. 112, grifo do autor).

Outro teórico que contribuiu para o entendimento de uma análise sobre o Estado foi Nicos Poulantzas<sup>10</sup>, que formulou sobre o Estado europeu do século XX. Sua contribuição foi

---

<sup>10</sup> Nicos Poulantzas (1936-1979), marxista e membro do Partido Comunista da Grécia, nasceu em Atenas. Transferiu-se para Paris em 1960. Lecionou no departamento de sociologia da Universidade de Vincennes e depois na Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais. Foi aluno de Louis Althusser, do qual recebeu forte influência. Em suas últimas obras, Poulantzas, afasta-se da influência, estruturalista, do mestre, aspecto que pode ser apreendido na leitura do seu artigo “O Estado capitalista: uma resposta a Miliband e Laclau”, de 1976, recentemente publicado no Brasil, na revista Crítica Marxista e no livro O Estado, o poder e o socialismo, publicado na França, em 1978, e, no Brasil, dois anos depois, pela Edições Graal. (SILVA; RODRIGUEZ, 2015).

importante para atualizar a concepção marxista de Estado ao discutir que este se molda à luz das relações de classe (POULANTZAS, 1985).

Poulantzas (1985) rejeita a ideia de que o Estado é um instrumento a serviço de uma única classe, exclusivo de uma classe, resumiria da seguinte forma mais precisamente: “[...] a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classes” (p. 148). Segundo o autor, o Estado pode desempenhar diversas funções.

Nesse sentido, o autor corrobora com a ideia de que o controle do Estado não se resume à repressão violenta através de guerras, conflitos armados, mas especialmente através da ideologia<sup>11</sup>, pois “[...] o Estado tem um papel essencial nas relações de produção e na delimitação-reprodução das classes sociais, porque não se limita ao exercício da repressão física organizada” (POULANTZAS, 1985, p. 26). As relações contraditórias entre as classes ou frações de classes constituem a base material e organizacional do Estado.

No tocante ao papel do Estado na produção capitalista em sua fase monopolista, vale ressaltar que é nesse estágio que as funções do Estado são compelidas sistematicamente em torno do desenvolvimento, expansão e acumulação do capital. É na fase do capitalismo monopolista que a ação do Estado se amplia e conseqüentemente assume uma forma mais complexa e alinhada, tendo em vista a modificação da sua intervenção de maneira funcional e estruturalmente voltada para o atendimento das exigências do capital (NETTO, 1992).

De acordo com Netto (1992), na fase do monopólio, o capital, para firmar-se com êxito, necessitou de ferramentas de intervenção extra-econômica, incidindo diretamente na organização e na dinâmica econômica. O Estado burguês no capitalismo monopolista apresenta uma junção entre as funções políticas e econômicas. No plano econômico, executa o papel de “comitê executivo” da burguesia, propiciando condições para acumulação e valorização do capital. Politicamente incorpora alguns direitos sociais buscando um consenso que assegura sua atuação em favor do capital. A constante tensão entre forças políticas antagônicas faz com que o Estado seja responsabilizado pelo enfrentamento dos efeitos da chamada questão social, por meio das políticas sociais.

O Estado Social, que tem como marco o *Welfare State*, terá múltiplas funções, tornando-se também permeável as demandas da classe trabalhadora, no que se refere ao atendimento de determinados interesses. Resulta daí a “concessão” de direitos sociais, configurados enquanto políticas sociais, tratando-se de mecanismos que ocultam o

---

<sup>11</sup> Para Marx (1994) o conceito de ideologia está relacionado a ilusão, a falsa consciência, uma realidade invertida onde as ideias são o motor da realidade. Na obra de Lênin esse conceito ganha outro sentido sendo qualquer concepção da realidade social ou política (LOWY, 1985).

antagonismo entre as classes e favorecem a reprodução das massas trabalhadoras. “Entretanto, o fim último consiste em assegurar o pleno desenvolvimento do capital monopolista” (SANTOS; COSTA, 2006, p. 13).

Nesse momento, o Estado contempla as demandas econômico-sociais e políticas imediatas das massas trabalhadoras, o que não significa dizer que essa seja uma inclinação natural do Estado. Respostas positivas podem ser dadas às demandas dos trabalhadores ao mesmo tempo em que elas mesmas podem ter suas funções modificadas de acordo com os interesses diretos e indiretos do capital. Assim sendo, o objetivo primordial se refere ao super lucro (NETTO, 1992).

A base do Estado capitalista é a contradição existente entre os interesses dos indivíduos e os da coletividade. Contudo, precisa ter legitimidade para implementar sua política, logo em determinados momentos históricos está mais sensível às necessidades da maioria empobrecida, em outros, implementando políticas de austeridade, que retiram direitos sociais e aumentam a taxa de exploração da força de trabalho. Dessa forma, tanto Harvey (2005) e Lojkine (1997) validam que o Estado tem esse caráter contraditório.

Na conferência da Universidade Sverdlov em 11 de Julho de 1919, Lênin (1979) fala aos jovens sobre o Estado. Chama atenção para os jovens lerem as obras de Engels sobre o tema Estado, sobretudo. Diz que este tema foi muito complexificado pelos eruditos burgueses. Explica que muitas vezes o Estado é confundido com a religião, com algo sobrenatural. Uma força de origem divina, vinda de fora. O cerne da questão para Lênin é que o Estado serve para justificar as desigualdades sociais e a exploração.

Já Gramsci (1933), nos Cadernos do Cárcere, aponta que “Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com que a classe dirigente justifica e mantém o seu domínio e consegue obter o consenso ativo dos governados”.

Bianchi (2008) apresenta ao menos três atualizações do conceito de Estado em Gramsci:

a) O Estado não é mais definido somente como um “aparato”, uma “máquina”, um “instrumento”, mas como um complexo de atividades, um conjunto de atividades das classes dirigentes enquanto dirigentes. Isto significa que o Estado não é mais entendido como uma fortaleza a conquistar, como uma máquina que possa ser alternadamente guiada ora por um sujeito político ou por outro, mas pelo conjunto de ações desenvolvido por determinada classe, determinada categoria social, determinados grupos dirigentes, determinados homens concretos.

b) As atividades que constituem o Estado são atividades “práticas” e “teóricas”. Isso significa que o Estado não é reduzido a atividades “administrativas”, “judiciária”, ou de “polícia”, ou seja, ao exercício prático de poder – também compreendem ainda mais as atividades de elaboração, de produção de ideologias, de produção de informações e de conhecimentos. Estado é *Stato* (estatística, que significa poder do Estado, formas de poder pela autoridade dos números, dos cálculos e das ideias). Nesse sentido, o Estado não se comporta contemporaneamente de maneira a se manter parado, estagnado, conservador, mas sim ao completo desenvolvimento de modos de sentir e agir na sociedade. Isso significa que a produção, a organização e a difusão dos conhecimentos são uma parte significativa do Estado, na outra parte estão os intelectuais, que também fazem parte do Estado.

c) O Estado não se reduz somente às atividades de domínio (exercício da coerção), mas compreende as atividades de direção (construção do consenso). O elemento de novidade em Gramsci parece estar no fato de que o Estado não se apresenta mais como uma entidade separada da vida coletiva, como um ser que domina e se coloca em superioridade, mas como um complexo de atividades que organizam e colocam em homogeneidade as massas, que estabelecem as relações de representação, que envolvem ativamente as massas no seu próprio seio. Enquanto o Estado outrora era visto como um organismo externo que dominava e dirigia, reproduzindo estranhamento aos dominados; Gramsci vê que as atividades estatais não são atividades destinadas a estabelecer separação externa entre dirigentes e dirigidos, mas sim de construir a integração da classe trabalhadora e de intelectuais ao Estado. Isso não quer dizer que a classe trabalhadora, segundo o Estado capitalista, deva se transformar em classe dirigente, mas sim de se integrar aos complexos de atividades estatais por meio do consenso, a fim de realizar os fins e projetos dos capitalistas e da manutenção da ordem burguesa.

Segundo Bianchi (2008, p. 175-176), o Estado é concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à máxima expansão do próprio grupo.

Mas, atenção: essa expansão, para ser eficazmente levada a cabo, não poderia aparecer como a realização dos interesses exclusivos dos grupos diretamente beneficiados. Ela deve se apresentar como uma expansão universal – expressão de toda a sociedade –, por meio da incorporação à vida estatal das reivindicações e interesses dos grupos subalternos, subtraindo-os de sua lógica própria e enquadrando-os na ordem vigente. Incorporação essa que é o resultado contraditório de lutas permanentes e da formação de equilíbrios instáveis e de arranjos de força entre as classes. Processo limitado pelas necessidades de reprodução da própria ordem e que se restringe, portanto, ao nível das reivindicações econômico-corporativas. Esse é o ponto da exposição no qual se faz necessário precisar os contornos do Estado. Os elementos gerais foram, em grande medida, apresentados e o leitor mais atento e familiarizado com o tema não terá muitas dificuldades em prever aonde se quer chegar. O Estado é, aqui, entendido em seu sentido orgânico e mais amplo como o conjunto formado pela sociedade política e sociedade civil.

Bianchi (2008) conclui que há uma definição de Estado esboçada aqui que vai além da concepção exclusivamente coercitiva, repressora, autoritária. É a construção de um Estado que encontrava lugar no consenso.

Foi através da correlação de forças entre o Estado Capitalista e a sociedade civil que foi gestada a Política Nacional de Habitação. Logo, nesse cenário há um desafio colocado que é a compreensão da política habitacional em tempos de crise do capital, em tempos de desmonte dos direitos sociais e trabalhistas.

## 2 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

*Eram cinco horas da manhã e o cortiço acordava, abrindo, não os olhos, mas a sua infinidade de portas e janelas alinhadas. Um acordar alegre e farto de quem dormiu de uma assentada sete horas de chumbo.*  
(*O Cortiço*, Aluísio Azevedo)

É fácil encontrar uma diversidade de expressões artísticas – cinema, literatura, música, etc. – na qual os temas da moradia, da questão urbana, aparecem como central. A crise da moradia popular e os problemas urbanos em geral, no Brasil, apresentam especificidades construídas historicamente desde o processo de colonização.

Distribuição desigual da terra, abolição da escravidão tardia sem assegurar as condições materiais elementares de subsistência e liberdade, condições paupérrimas de manutenção na zona rural, a crise do café, o processo emergente de industrialização e uma precarização crescente do trabalho, são alguns elementos que permitiram um processo de ocupação dos grandes centros urbanos do Brasil no final do século XIX.

Cidades como Rio de Janeiro e São Paulo despontaram rapidamente como centros industriais e conseqüentemente apresentaram problemas advindos de um processo aligeirado de urbanização, a saber: ocupação irregular do solo, crescimento de favelas, cortiços, zonas periféricas, ausência de direitos básicos e negação do acesso aos serviços públicos para a população residente destas áreas.

É nesse contexto que Aluísio Azevedo publica, em 1890, seu romance naturalista “O Cortiço”, uma alegoria sobre o Brasil do final do século XIX, especificamente da cidade do Rio de Janeiro, na qual o cortiço, uma habitação coletiva de pessoas pobres e trabalhadoras, apresenta-se como protagonista do seu enredo. Uma obra literária que ajuda na compreensão do processo de urbanização que o Brasil viveu. Evidente que não tratamos esse livro como um documento histórico, mas através da ficção de Azevedo observamos uma representação da realidade e de práticas recorrentes no Brasil naquele período. Influenciado pelo naturalismo europeu, principalmente por Émile Zola<sup>12</sup>, movimento literário que tinha como objetivo fazer uma crítica contundente da realidade corrompida, Azevedo apresenta-nos o cortiço como um espaço nos quais convivem desvalidos de todo tipo, de imigrantes portugueses a escravos libertos. Além disso, a obra apresenta-nos questões ainda atuais para pensar o Brasil, como a desigualdade social. Por isso a nossa escolha de um trecho deste romance para abrir este capítulo.

---

<sup>12</sup> Zola nasceu em Paris em 1840 e faleceu em 1902, foi um jornalista e escritor francês, representante mais expressivo do naturalismo como escola literária. Sua obra máxima é *Germinal*.

Seguindo as pistas de Gomes (2013), o que vimos no Brasil foi um processo de urbanização predatória combinada à generalização da precariedade do trabalho nas cidades, inaugurando um novo modo de produção da periferia do capitalismo. Em menos de um século, a economia brasileira transformou-se rapidamente de agrário-exportadora para industrial. Uma economia dependente e tardia que determinou uma organização das nossas cidades de forma caótica, deixando a classe trabalhadora em péssimas condições de vida.

Veremos a seguir, partindo de notas históricas, como isso ocorreu no Brasil e como não conseguimos assumir, ou mesmo nos aproximar, da configuração assumida pelos Estados nos países desenvolvidos.

## 2.1 NOTAS HISTÓRICAS SOBRE URBANIZAÇÃO E POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

*A refavela  
Revela o salto  
Que o preto pobre tenta dar  
Quando se arranca  
Do seu barraco  
Prum bloco do BNH  
A refavela  
Como é tão bela  
(Refavela – Gilberto Gil, 1977)*

Segundo Pechman e Ribeiro (1983, p. 4), três fatores marcam a urbanização brasileira: “As péssimas condições habitacionais, o encarecimento do preço da moradia e a segregação das classes e camadas sociais no espaço urbano”.

O processo de industrialização acelerou a ocupação desordenada das cidades. Os espaços urbanos mais equipados não eram destinados aos trabalhadores, estes tinham que procurar moradia em cortiços, lugares sem infraestrutura, ou as chamadas periferias urbanas, que segundo Maricato (1982, p. 82) se caracterizava como:

Espaço da residência da classe trabalhadora ou das camadas populares, espaço que se estende por vastas áreas ocupadas por pequenas casas em pequenos lotes, longe dos centros de comércio ou negócios, sem equipamento ou infra-estrutura urbana, onde o comércio e os serviços particulares também são insignificantes enquanto forma de uso do solo.

É a partir dos anos 1920, conforme Gomes (2013), com as mudanças na economia brasileira oriundas do crescimento da industrialização, que o processo de segregação socioespacial, ou seja, a diferenciação entre as classes sociais e separação geográfica, ocupa o lugar da concentração dos trabalhadores ao redor das fábricas e indústrias. Ao passo que as

indústrias vão avançando em quantidade, também há uma rápida expansão do exército de trabalhadores pressionando a oferta de moradias populares. A localização das vilas operárias passa por uma valorização e o fluxo migratório de mão de obra faz com que aumente a força de trabalho excedente e as empresas passam a ver o investimento em habitação um custo e não lucro. Então transferem para o Estado todos os gastos com moradia, transportes, serviços, infraestrutura urbana dos trabalhadores. A questão da moradia passou então a ser resolvida pelas relações econômicas do mercado imobiliário, ocorrendo um rompimento do padrão de habitação popular baseada no aluguel para um modelo de periferização e/ou favelização (GOMES, 2013, p. 53).

Segundo Maricato (1982), diante do elevado valor dos aluguéis nas grandes cidades, os trabalhadores eram empurrados a ocupar as áreas periféricas. Essa ocupação segue nos anos 1930, sem investimentos de infraestrutura pelo poder público, e nem legislação que definisse o zoneamento da cidade.

Os movimentos de luta por moradia tomam como bandeiras de suas ações a reivindicação por saúde, educação, lazer, transporte, visto que os bairros periféricos que foram se formando eram distantes desses equipamentos urbanos. Historicamente, essas necessidades não foram atendidas pelo poder público, contudo o setor privado, através de algumas empresas, investiu na produção de unidades habitacionais para famílias de baixa renda, obviamente visando o lucro a partir dessa necessidade básica.

Segundo Kowarick (1993, p. 35):

No contexto explosivo do crescimento metropolitano, o poder público só se muniu tardiamente de instrumentos legais para tentar dar um mínimo de ordenação ao uso do solo. [...] a ação governamental restringiu-se, tanto agora como no passado, a seguir os núcleos de ocupação criados pelo setor privado, e os investimentos públicos vieram colocar-se a serviço da dinâmica de valorização-especulação do sistema imobiliário-construtor.

A intervenção estatal desde os primórdios sempre se deu através de legislações, como o Código Sanitário de 1894, a Lei do Inquilinato de 1942, entre outras, com um forte caráter higienista. O Estado atuava fortemente para a manutenção de uma ordem:

O poder público, entretanto, não foi um espectador passivo das condições de moradia dos pobres. Tanto assim que criou uma polícia para vigiá-los, examiná-los e inspecioná-los, e uma legislação para servir-lhes de padrão; porém, pouco fez para melhorar suas moradias, a não ser quando eram chocantes demais – demolindo-as (BONDUKI, 2008, p. 43).

A política habitacional dos governos a partir do fim da ditadura Vargas, perdurando até 1964, apostava na garantia dos interesses da indústria, controlando as pressões sobre o

salário. Desta forma os governantes propagandeavam a crença do cumprimento dos seus compromissos com os trabalhadores. Era uma jogada política, visto o receio de que os trabalhadores tomassem cada vez mais contato com as ideias socialistas, tornando-se assim uma ameaça à ordem capitalista instituída.

Segundo Vieira (1987, p. 12), “[...] a partir de 1930, o governo brasileiro exerceu seu forte domínio não somente no âmbito da política econômica, como também no campo da política social, alargando cada vez mais seus recursos para operar nestas áreas”. A intervenção do poder público nesse momento demonstrava a possibilidade de formular uma política habitacional para o país.

De acordo com Lefebvre (2008, p. 52), é “[...] no encontro de diferentes cenas urbanas, e do movimento daí resultante, que a cidade se faz como obra humana”. Ou seja, as cidades deveriam ser espaços de direito coletivo e não pertencentes a um grupo em detrimento de outro. Não dá para dissociar direito à cidade de direito à moradia, há uma relação simbiótica entre ambos, obviamente que o primeiro significa o direito a acesso a todos os equipamentos urbanos.

De acordo com Engels (2015), a problemática da escassez de moradia digna para o segmento oprimido e explorado é muito antiga e de caráter social, que se agravou com o processo da industrialização. É, portanto, um problema estrutural do modo de produção capitalista. Seguindo essa ideia, Gomes (2013) afirma que a moradia é uma necessidade à reprodução da força de trabalho, vinculada à contradição capital x trabalho, que justificaria, portanto, as poucas e limitadas políticas sociais de cunho habitacional dos governos federais ao longo da história do Brasil.

Se para Engels (2015, p. 45) o “problema da habitação é praticamente insolúvel”, caso não seja abolida a propriedade privada do solo e da moradia, Maricato (2006) segue essa pista apontando que a moradia é um elemento de primeira necessidade, por isso o capitalismo a tornou uma mercadoria especial, de alto custo, bem mais cara que a roupa, o sapato, a comida.

A consolidação do sistema político e econômico capitalista se deu no Brasil na segunda metade do século XX, e o espaço da cidade foi o território privilegiado dessa consolidação, visto que era onde concentrava mão de obra livre e barata e a infraestrutura necessária para a industrialização, esse processo trouxe consigo a problemática habitacional para a classe trabalhadora (VILLAÇA, 2004). Segundo Santos (2009), foi a partir de 1940 que a urbanização brasileira se consolidou.

Para Maricato (1997), há alguns elementos que explicam as condições para a industrialização e a urbanização no Brasil, tais como: lei de terras de 1850; abolição da escravidão em 1888; e a proclamação da república em 1889. A acumulação de capital implica em que a terra deixa de ser uma condição natural de produção para se transformar em uma mercadoria, passível de compra e venda no mercado.

As cidades são construídas para melhor acomodar a produção e a circulação dessa produção, a prioridade são obras de infraestrutura de mobilidade das mercadorias, em segundo plano é planejada uma política habitacional que atenda as pessoas, ou melhor, a classe trabalhadora (VILLAÇA, 2004, p. 14).

O problema da habitação popular urbana começa a se constituir no Brasil na segunda metade do século XIX com a penetração do capitalismo, da mesma forma como se constituía na Inglaterra cem anos antes. Naquela época começou a surgir aqui, como anteriormente surgido lá, o “homem livre”. Este é antes de mais nada um despejado. Despejado de sua terra, de sua oficina, de seus meios de trabalho, de seus meios de vida [...] eram os despejados das decadentes fazendas, como as do Vale do Paraíba, eram os despejados da Itália, os despejados das senzalas (VILLAÇA, 2004, p. 14).

Nesse sentido, a problemática habitacional se constituiu como uma expressão da questão social, visto que a cidade é o lócus da reprodução social. Retomando uma vez mais a Engels (2015), somente seria possível acabar com essa problemática destruindo o sistema do capital, acabando com a exploração e com a opressão da classe trabalhadora.

Com o processo da industrialização a terra passou a adquirir um alto valor no Brasil. Os trabalhadores das indústrias, que moravam nos arredores de seus locais de trabalho, com a expansão das cidades, a necessidade do capital para garantir uma rápida circulação das mercadorias, estes trabalhadores foram cada vez mais sendo afastados, despejados, dos centros urbanos e passaram a ocupar os chamados cortiços, a primeira forma física de habitação oferecida ao “homem livre”, a forma de moradia mais barata aos trabalhadores (VILLAÇA, 2004).

Estava claro que, diante do novo padrão de desenvolvimento econômico que se esboçava e do crescimento rápido da população, o cortiço passaria a representar um perigo para a saúde pública, seja pelas condições de insalubridade que apresentava, seja por expressar uma imagem contrastante com a fábrica [...] forçando o estabelecimento de uma política de segregação dos setores populares, acentuando-se principalmente a partir da década de 30 e 40, com o amadurecimento do modelo econômico de caráter urbano-industrial (VILLAÇA, 2004, p. 36-37).

Segundo Villaça (2004), havia outro tipo de habitação para os trabalhadores, as vilas operárias, que serviam como modelo de moradia do ponto de vista urbanístico e arquitetônico,

contudo fracassaram uma vez que serviam como meio de um excessivo controle sob a força de trabalho, impondo a estes um estilo de vida muito rígido e disciplinado.

Para Maricato (1997, p. 35), foi a partir de 1930 que o Estado intervém de forma concreta “[...] decisivamente na promoção da industrialização através da produção da infraestrutura (aço, petróleo, rodovias, etc.) e de subsídios ao capital industrial e ao desenvolvimento do mercado interno”. A Revolução de 1930 ou Revolução Burguesa<sup>13</sup> marcou o início da estrutura produtiva urbano-industrial e ao contrário de outras revoluções, como a de 1917<sup>14</sup>, não houve mudança do modo de produção, daí que Maricato (2008, p. 17) explicitou que “[...] a burguesia industrial assume a hegemonia política na sociedade sem que se verificasse uma ruptura com os interesses hegemônicos estabelecidos”.

A classe trabalhadora vai criando estratégias de moradia por entender que o Estado não é representativo do ponto de vista de construir mecanismos que deem conta das necessidades desta classe, como por exemplo moradia digna. Já citamos os cortiços, as vilas operárias, favelas, como locais de residência da ampla classe trabalhadora.

Foi a partir da década de 1930 do século XX, que pela primeira vez foi concretizada uma política social habitacional vinculada aos Institutos de Aposentadoria e Pensões, que atendia somente os associados dos Institutos de Previdência, logo política bastante restrita e limitada (MARICATO, 1997). De acordo com Santos (2001, p. 27), “[...] através das carteiras prediais, no período de 1937 - 1964 o poder público financiou a construção de 140 mil moradias, mas a parcela da sociedade que acessou essa produção habitacional foi a que detinha recursos financeiros”.

Já em 1946 é criada a Fundação da Casa Popular (extinta em 1964), a qual produziu 16.964 casas populares, obviamente não resolvendo a problemática habitacional para a classe trabalhadora. Desta feita, as alternativas que restavam ao conjunto dos trabalhadores e população pobre para resolver a questão da moradia foi o “[...] loteamento irregular na periferia, ou a pura e simples ocupação ilegal de terras (ou mangues), e a autoconstrução da moradia” (MARICATO, 1997, p. 37).

---

<sup>13</sup> De acordo com Villaça (2004, p. 202), “as condições em que se processa a revolução de 1930 não conseguem estabelecer solidamente as bases do novo poder e nenhuma das grandes forças (classes médias e oligarquias periféricas) possui condições reais para se constituir nos fundamentos de uma nova estrutura de Estado. O Brasil estaria, então, diante de uma situação no qual nenhum dos grupos econômicos detém com exclusividade o poder político. O que começaria a mudar nas décadas subseqüentes com a afirmação da burguesia industrial, mas não ocorreu de fato um processo de ruptura com a classe oligárquica”.

<sup>14</sup> Revolução Russa comandada por Vladimir Ilyichi Lênin e Leon Trotsky, entre outros, onde houve mudança radical do modo de produção, do feudal para o socialista.

Com o desenvolvimento dos anos 1950, no qual se consolidou a acumulação da riqueza nas mãos de uma minoria que representava a elite dominante, houve também o aprofundamento da desigualdade social e da concentração de renda, consolidando uma classe média. Segundo Silva (1999), exatamente devido a esta concentração de renda, a política habitacional desse período foi ineficaz e ineficiente para a classe trabalhadora. Apesar do pequeno número de unidades habitacionais construídas, longe de atender a demanda daquele momento, era esta política que dava credibilidade ao Estado e que mantinha sua base política.

Já na década de 1960 foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), através da Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964. O principal objetivo de tais medidas era legitimar o governo fruto do golpe militar perante a sociedade para, assim, conter qualquer possibilidade de revolta popular.

Por conta da forte repressão com a ditadura militar, alguns profissionais resolveram se envolver no movimento de combate a ditadura, como escreveu Maricato (2014, p. 27):

Durante a ditadura, discutíamos entre arquitetos e urbanistas a falta de opções e de dignidade do trabalho profissional e, para muitos, a luta armada apareceu como a única forma digna de agir: abandonar as pranchetas e pegar em armas para combater um regime de opressão que calou, encarcerou e em casos extremos assassinou nossos mestres mais respeitados e nossos companheiros mais corajosos. Após a derrota ou esmagamento do projeto revolucionário, a persistência da luta contra o regime militar foi acompanhada da emergência dos movimentos sociais e sindicais pela liberdade partidária e permitiu conhecer as primeiras vitórias eleitorais, ainda que, inicialmente, sob eleições restritas e controladas. Elaborar propostas e projetos de políticas públicas e reconstruir o Estado parecia não só viável como necessário.

Segundo Silva (1989), o BNH ligado ao SFH era um aparelho ideológico da elite dominante, pois, embora tivesse como objetivo a promoção e aquisição da casa própria para as pessoas de menor renda, no período de 1976-1979 o BNH investiu apenas 5% do seu orçamento na construção de casas populares. Para Santos (2001, p. 32):

No final da década de 70, e início dos anos 80, o governo militar lançou mão de uma política habitacional voltada à classe trabalhadora, que se configurou mais no plano ideológico do que de efetiva execução e atendimento de demandas da classe trabalhadora. Como o Programa de Erradicação de Submoradia – PROMORAR e o João de Barro que representaram, naquele momento, mais uma forma autoritária e conservadora de compreender a problemática habitacional. Ressalta-se que em 1986 o BNH é extinto, com isso a Caixa Econômica Federal assume as responsabilidades referentes a política habitacional no Brasil.

O governo militar durante os anos 1970 mantém indicadores de crescimento econômico em alta e emprego de investimentos públicos na área de construção. Foi o período denominado de milagre brasileiro. Para Maricato e Royer (2017), o governo militar priorizou, na primeira metade da década de 1970, investimentos na construção de infraestrutura

econômica e na segunda metade, habitação, mobilidade urbana e saneamento (p. 148). Para que o financiamento das obras fosse possível, criaram-se dois fundos: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo (SBPE), o primeiro público e o segundo privado. As obras da segunda metade de 1970, ainda que fossem voltadas à reprodução da força de trabalho, seguiam orientações dos interesses dos capitais, principalmente, das empreiteiras da construção civil, das incorporações imobiliárias e proprietários de terra. Esses investimentos, portanto, não seguiam às necessidades das massas populares que migravam para as metrópoles. Os conjuntos habitacionais, geralmente de baixa qualidade arquitetônica e construtiva estavam localizados de maneira inadequada e dialogavam mais com a especulação imobiliária do que as necessidades sociais (MARICATO; ROYER, 2017, p. 148).

O intenso processo de migração, a concentração de renda, as obras que não atendiam às necessidades populares, foram estímulos para o surgimento dos movimentos sociais como personagens novos na cena urbana.

O processo de industrialização ditou a dinâmica do processo de urbanização. A política habitacional jamais, por nenhum governo até então, foi considerada como essencial, como direito básico. A moradia foi incorporada pelo modo de produção capitalista como uma mercadoria. Como consequência disto a segregação espacial do segmento empobrecido da sociedade, da classe trabalhadora, é o que temos registrado na história da urbanização brasileira.

Seguiremos, nas próximas seções, fazendo um resgate sobre os aspectos mais contemporâneos da política habitacional brasileira.

### 2.1.1 A Política Habitacional no Brasil: da redemocratização ao neoliberalismo (1980-1990)

*No serviço de alto-falante  
Do morro do Pau da Bandeira  
Quem avisa é o Zé do Carço  
Que amanhã vai fazer alvoroço  
Alertando a favela inteira  
E na hora que a televisão brasileira  
Distrai toda gente com a sua novela  
É que o Zé bota a boca no mundo  
Ele faz um discurso profundo  
Ele quer ver o bem da favela  
Está nascendo um novo líder  
No morro do Pau da Bandeira  
(Zé do Carço – Leci Brandão)*

O processo de democratização também engendrou outras bandeiras de luta para além da questão da abertura democrática; trouxe consigo a organização em defesa da educação, saúde, e também pela reforma urbana, onde os movimentos sociais construíram uma plataforma de reivindicações.

Nos anos 1980, com a crise econômica, o milagre econômico brasileiro fomentado pelo projeto desenvolvimentista do regime militar também entra em crise. Os investimentos que alimentaram a construção de periferias escassearam. Os movimentos urbanos apoiaram as greves operárias que mudaram os rumos do país. A ditadura militar começa a enfraquecer, partidos saem da clandestinidade e novas organizações nascem. Em 1988 é promulgada uma nova Constituição Federal apresentando, pela primeira vez, dois artigos referentes ao tema urbano.

Segundo Ferreira (2009), foi no tocante à luta pela redemocratização que ganhou força o Movimento Nacional de Luta pela Moradia, tendo a igreja como impulsionadora através da Comissão Pastoral da Terra (CPT), e as Comunidades Eclesiais de Base.

[...] Neste quadro e com a mobilização popular em torno da defesa de uma sociedade socialmente mais justa e politicamente mais democrática, foi apresentada uma proposta de reformulação da legislação através da Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana, subscrita por 130.000 eleitores e encaminhada ao congresso constituinte em 1988 pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que resultou no capítulo de Política Urbana da Constituição (artigos 182 e 183) (FERREIRA, 2009, p. 21-22).

Isto significou uma grande vitória dos movimentos sociais de luta pela moradia, por terem conseguido através de muita pressão popular a inclusão de dois capítulos na Constituição Federal de 1988, materializados nos artigos 182 e 183<sup>15</sup>. Para Saule Júnior e

<sup>15</sup>Art. 182. A política de 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.

§ 1º - 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.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - 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 a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Uzzo (2009, p. 262), “[...] a função social da propriedade figurava como a maior ameaça aos grupos conservadores, como uma ameaça ao direito de propriedade”.

Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos irregulares se multiplicam em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis, além de constituírem vastas franjas de expansão periféricas sobre zonas rurais, eternamente desprovidas de infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade (ROLNIK, 2007).

Contudo, no Brasil a partir da década de 1990, o Neoliberalismo<sup>16</sup>, implementado através da política de governo do então Presidente Fernando Collor de Melo (1990/1992) e aprofundado pelos governos subsequentes, Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), iniciou um processo de dilapidação das conquistas sociais construídas na década anterior e expressa nos capítulos, da Constituição Federal de 1988, acerca dos direitos sociais, da política urbana, do direito à educação, à saúde universal (SANTOS, 2013, p. 34).

Sobre o advento do Neoliberalismo, explicitam Leher e Setúbal (2005, p. 208):

No início da década de 90, o modelo neoliberal parecia se estender por toda a região latino-americana como um horizonte único e não havia conhecimento de suas crises. Os dias atuais distinguem-se dessa época, pois é difícil que atualmente se desconheça a profundidade da crise de legitimidade que o questiona. Tais questionamentos são a expressão e o resultado de processos de condensação de lutas sociais que, durante os últimos anos, têm enfrentado e resistido às políticas concretas que fazem parte desta cartilha econômico-social. Um grande número de povos e de geografias da região se viu sacudido por estes significativos momentos de confronto social que, em alguns casos, desencadearam profundas crises políticas que balançaram e até mesmo derrubaram governos que haviam tentado implementar privatizações, aumentos de preços ou recortes salariais.

Segundo Maricato (2014), apesar da dureza, do ponto de vista da manutenção dos direitos sociais, especialmente a partir do Neoliberalismo, era possível criar mecanismos, mediações na dimensão profissional e fazer da atuação profissional uma forma de resistência e combate a dilapidação dos direitos e conquistas por parte da classe trabalhadora.

---

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 5 Out.1988. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constfed.nsf/>. Acesso em: 13 ago. 2018.

<sup>16</sup> Doutrina econômica engendrada por pensadores franceses, alemães e norte-americanos, surgida na primeira metade do século XX, com o objetivo de adaptar os princípios do liberalismo clássico às exigências de um Estado regulador e assistencialista. Tem como um de seus princípios a liberdade de mercado e regulação mínima por parte do Estado.

Após os anos de dominação neoliberal, especialmente após o final dos anos de 1980, quando qualquer utopia situada fora do controle ou incentivo do mercado parece absurda, deve ser difícil para os jovens do novo século entenderem a importância dessa experiência. Durante o V Fórum Urbano Mundial (FUM) (Rio, mar./2010), Peter Marcuse lembrou, com sua voz calma e pausada, que nem tudo que fazemos está subordinado ao mercado. Há muito de trabalho voluntário ou de ação livre, espontânea, quando cuidamos das crianças, dos velhos, quando nos encontramos com os amigos, quando praticamos esportes, quando fazemos amor... Sem dúvida, Peter estava querendo criar um clima de esperança e otimismo numa reunião que pretendia fazer um balanço do impacto da política neoliberal nas cidades e nas sociedades mundiais entre o final do século XX e começo do século XXI (MARICATO, 2014, p. 17).

Assim como todas as políticas sociais que sofrem os rebatimentos negativos da implementação de uma política neoliberalizante, a habitacional também sofreu impactos.

Desde os primeiros anos da década de 1990, a mobilização social derrubou dois Presidentes no Equador e na Argentina, um no Paraguai, um no Peru e outro no Brasil, e desbaratou os corruptos regimes da Venezuela e do Peru. Em vários países, os processos privatizantes foram freados ou retardados através da promoção de ações populares massivas que em certas ocasiões desembocaram em insurreições. Desta forma, os movimentos forçaram as elites a negociar e considerar suas exigências, e contribuíram com a implementação de governos progressistas na Venezuela, no Brasil e no Equador. A onda de mobilizações sociais que se chocou contra o neoliberalismo acabou por abrir fissuras de maior ou menor profundidade em seu modelo (LEHER; SETÚBAL, 2005, p. 220).

De acordo com Santos (2013), com o fechamento do Banco Nacional de Habitação, a Caixa Econômica Federal passa a centralizar a pasta da política habitacional no Brasil, o que de certa forma vai significar um retrocesso da luta dos movimentos sociais de moradia, visto que a política passa a ter as decisões tomadas no âmbito de um agente financeiro.

Santos (2013, p. 36) acrescenta que:

[...] diante do cenário de crise econômica, de extinção do principal órgão da política habitacional até aquele momento, vivencia-se um momento de instabilidade, de desestruturação da intervenção no setor urbano em âmbito nacional nas décadas de 90 do século XX.

Segundo Azevedo (2007), após a CF de 1988, foi criado o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais<sup>17</sup> vinculado à Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), e no governo Collor foi criado o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH).

---

<sup>17</sup> “Em 1987-88, o Governo Federal lançou o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais e o Programa Fala Favela. No Rio Grande do Sul, surgiu o projeto Programa Integrado de Melhorias Sociais (PIMES), em 1988, desenvolvido pelo Governo do Estado. A alternativa que se colocou, através desses programas, foi a do mutirão, recuperando-se práticas anteriores: uma vez que não havia dinheiro para que as pessoas comprassem a moradia pronta, passou-se a facilitar o acesso à mesma através de programas de mutirão habitacional e, inclusive, de mutirões de infraestrutura, servindo o trabalho coletivo não só para construir a moradia individual, como também para criar infraestrutura comunitária básica. Houve, desse modo, redefinição de o que oferecer para os possíveis adquirentes, em face da carência de recursos e da falta de renda suficiente para a compra do imóvel concluído.” (SILVA; SILVA, 1989, p. 137).

O PAIH possuía três vertentes: “programa de moradias populares” (unidades acabadas), “programa de lotes urbanizados” (com ou sem cesta básica de materiais), e “programa de ação municipal para habitação popular” (unidades acabadas e lotes urbanizados). Enquanto para os dois primeiros programas os agentes promotores eram variados (COHAB, Cooperativas, Entidades de Previdência, Carteiras Militares, etc) para o último este papel caberia exclusivamente à Prefeitura (AZEVEDO, 2007, p. 19).

Segundo Ferreira (2009), em 1995 houve a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, a partir de investimentos na política habitacional e da reformulação da própria política. Mattoso (2010) chama atenção para o lançamento de outros programas, quais sejam: Pró Moradia; Apoio à Produção; Carta de Crédito Individual e Associativo; e Programa de Arrendamento Residencial.

Contudo, essa reformulação não foi o suficiente para mudar o caráter da política habitacional. Conforme Ferreira (2009, p. 20):

As áreas da habitação e do desenvolvimento urbano permanecem sem contar com recursos financeiros expressivos e sem capacidade institucional de gestão, no plano federal. Nesse período, foram criadas novas linhas de financiamento, tomando como base projetos de iniciativa dos governos estaduais e municipais, com sua concessão estabelecida a partir de um conjunto de critérios técnicos de projeto, e ainda, a partir de sua capacidade de pagamento.

Houve nesse período o reconhecimento da necessidade da regularização fundiária, de uma nova concepção de participação e de uma visão mais abrangente sobre questão habitacional, porém essa nova concepção não foi implementada devido o choque direto com a diretriz neoliberal do governo Fernando Henrique Cardoso, bem como com as orientações dos bancos internacionais (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996).

### 2.1.2 A Política Habitacional no Brasil: do Lulismo ao golpe jurídico-parlamentar de 2016 (2003-2016)

*Quem não cuida de si, que é terra erra  
Que o alto Rei, por afamado amado  
É quem lhe assiste ao desvelado lado  
Da morte ao ar não desaferra aferra  
(Mortal loucura – Caetano Veloso)*

*Oh, senhor cidadão  
Eu quero saber  
Com quantos quilos de medo  
Se faz uma tradição?  
(Senhor cidadão – Tom Zé)*

Falar de direito à cidade, direito à moradia, é lembrar que há no histórico do Brasil uma luta constante e bastante antiga promovida por dezenas de movimentos sociais de caráter

urbano (KOWARICK, 1993). O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) é um destes movimentos que busca romper com a falta de acesso à cidade e à moradia.

A partir de uma série de iniciativas em nível global, houve diversos avanços numa perspectiva legal/jurídica respondendo ao direito à cidade e à moradia, como o fortalecimento jurídico da função social da propriedade e o reconhecimento dos direitos da posse. A principal conquista foi a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, através da Lei n.º 10.257, de 10 de outubro de 2001, denominada Estatuto da Cidade, aprovada após onze anos de tramitação no Congresso Nacional. Segundo Nalim (2013, p. 46):

O Estatuto da Cidade estabelece diretrizes gerais da política urbana e elenca uma série de instrumentos que deverão ser cumpridos pelo poder público, atribuindo-lhe um conceito que dialoga com os desafios postos pela cidade sustentável, indicando o direito de todos os cidadãos ao usufruto da cidade. No ponto de vista da política fundiária importantes instrumentos foram incluídos no Estatuto, visando à garantia da função social da propriedade e à moradia, a começar pelo reconhecimento dos direitos dos ocupantes de áreas informais ou irregulares e mecanismos legais para melhorar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda. Tais instrumentos visam, em essência, refrear o processo especulativo e regular o uso da terra e forçar o exercício social da propriedade urbana. Além disso, permitem maior controle do Estado sobre usos e ocupações do solo urbano, em especial em áreas que demandam uma maior democratização, bem como mecanismos de controle por parte da população. No entanto, a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade dependerá das propostas no Plano Diretor do município, o qual se tornou obrigatório para aqueles que apresentarem mais de 20 mil habitantes.

O Plano Diretor representa “[...] um plano municipal imperativo (sob lei municipal) urbanístico e territorial que se caracteriza por normas, diretrizes e condutas o qual a coletividade de uma cidade fica obrigada a respeitar” (Estatuto da Cidade, 2005, p. 43). Logo, é um conjunto de regras tanto para a ação dos agentes públicos quanto de privados sobre a utilização da cidade, este plano deve ser elaborado com a participação de todos os segmentos da sociedade.

A partir de uma nova concepção de cidade outro avanço importante a ser registrado foi a criação do Ministério das Cidades em 2003, Lei n.º 10.683, pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Com caráter de órgão coordenador e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo de forma integrada as políticas ligadas à cidade, ocupa um vazio institucional há mais de quinze anos. O conceito sobre cidade adotado por este Ministério é o que consta no Estatuto da Cidade (2005, p. 17):

A cidade é fruto do trabalho coletivo de uma sociedade. Nela está materializada a história de um povo, suas relações sociais, políticas, econômicas e religiosas. Sua experiência é determinada pela necessidade humana de se agregar, de se interrelacionar, de se organizar em torno do bem-estar comum; de produzir e trocar bens e serviços, de criar cultura e arte, de manifestar sentimentos e anseios que só se concretizam na diversidade que a vida urbana proporciona.

Maricato e Royer (2017) afirmam que a política urbana e habitacional do período do lulismo, compreendido entre os anos de 2003 a 2016, foi precedida de um ciclo de políticas praticadas nas prefeituras municipais autodenominadas de democrático popular. Essas prefeituras, em sua maioria compostas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), experimentaram a recuperação de áreas precárias ou a urbanização das favelas. Seguindo as pistas das autoras, foi um período de envolvimento e conhecimento destas áreas que apresentavam inúmeros problemas como falta de urbanização, saneamento, riscos de desmoronamentos, etc., decorrentes de uma urbanização sem recursos e regras. As experiências com estas prefeituras, e alguns Estados, marcam o modo petista de governar (MARICATO; ROYER, 2017, p. 149).

A vitória na eleição de 2002 de Luiz Inácio Lula da Silva para presidência do Brasil foi saudada e cercada de expectativas. Singer (2012) afirma que Lula da Silva, tendo vencido as eleições de 2002, manteve a ordem neoliberal estabelecida nos mandatos de Collor e Fernando Henrique Cardoso. Decidido a evitar o confronto com o capital, a política econômica adotada foi conservadora nos primeiros anos. O poder de compra do salário mínimo foi quase congelado em 2003 e 2004, o projeto de Reforma da Previdência (2003) que acabava com a aposentadoria integral dos futuros servidores públicos, queda da renda média do trabalhador (SINGER, 2012, p. 10-11), foram algumas medidas aplicadas logo no início do governo Lula.

No primeiro mandato, de 2003 a 2006, havia uma orientação que permitiu adotar políticas de redução da pobreza, ativação do mercado interno sem, no entanto, confrontar com o capital. Soma-se a isso a crise do mensalão<sup>18</sup> em 2005, que fez com que ocorresse um realinhamento eleitoral, em 2006, dando origem ao lulismo. No pleito de 2006, segundo Singer (2012), há trocas de posição social dentro da coalizão majoritária. A classe média se afasta de Lula, por conta das medidas do primeiro mandato de combate à pobreza (Bolsa Família, expansão do financiamento popular, valorização do salário mínimo), e um contingente de pobres ocupa o seu lugar.

O subproletariado<sup>19</sup> adere em bloco ao Lula e a classe média ao PSDB. O lulismo alterou a base social do PT e favoreceu, principalmente no segundo mandato, a aceleração do crescimento econômico com diminuição da desigualdade mediante a integração do

---

<sup>18</sup> Escândalo político envolvendo o Partido dos Trabalhadores, no ano de 2005.

<sup>19</sup> “Subproletariados são aqueles que oferecem a sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais.” (SINGER, 2012, p. 77).

subproletariado à condição proletária via emprego formal. A conjuntura econômica mundial favorável<sup>20</sup>, contraditoriamente, entre 2003 e 2008, ajudou a produzir o lulismo.

O segundo mandato de Lula da Silva foi, para Singer (2012), caracterizado pela aplicação de uma política econômica de valorização do salário mínimo, desbloqueio do investimento público, redução da taxa de juros e queda do desemprego. Destaca-se que nem os investimentos ou a redução da taxa de juros foram explosivos, mas suficientes para dar aparência de desenvolvimento (SINGER, 2012, p. 150). A crise econômica mundial de 2008, notadamente a quebra do Lehman Brothers<sup>21</sup>, inaugura a terceira fase da economia lulista. No Brasil o governo petista opta por ampliar o consumo popular mediante o aumento do salário mínimo, a transferência de renda, desonerações fiscais e alongamento do crediário para evitar os efeitos da crise mundial. Em função desta política de estímulo ao mercado, o Estado obteve um comando sobre a economia que se assemelhou ao milagre brasileiro da ditadura militar.

O setor privado foi puxado pelas desonerações fiscais e financiamentos estatais como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), símbolo da terceira fase da política econômica do lulismo (SINGER, 2012, p. 153). O subsídio público e o crédito concedido à habitação popular fez com que o PMCMV elevasse as contratações na construção civil, um dos carros-chefes da retomada do emprego. Paralelamente, o PMCMV facilitou aos setores de baixa renda o acesso à moradia própria que para Singer é um dos principais itens na transformação das condições de vida dos pobres. O acesso à moradia é uma habilitação fundamental para superar a pobreza no contexto urbano na visão deste autor. A recuperação da crise de maneira aligeirada se construiu sobre um novo ciclo de consumo popular com destaque para bens duráveis (casa, carros, linha branca, etc.), transformando-se em elemento decisivo para o sucesso da candidatura, e posterior vitória, de Dilma Rousseff em 2010.

Maricato e Royer (2017, p. 149), ao fazerem um balanço sobre o lulismo no que se refere à política urbana e de habitação, afirmam que:

Uma das características das lutas sociais e mesmo dos partidos de esquerda, durante os anos do lulismo, foi a priorização absoluta de conquistas institucionais. [Destaca-se] as construções de organismos estatais, como o Ministério das Cidades, e de um arcabouço legal voltado para regulação de assuntos urbanos.

<sup>20</sup> Singer (2012, p. 21) apresenta que entre 2003 e 2008 a conjuntura econômica mundial foi favorável por apresentar um ciclo de expansão capitalista e envolver um *boom* de commodities no Brasil.

<sup>21</sup> Lehman Brothers Holdings Inc. “[...] foi um banco de investimento e provedor de outros serviços financeiros, com atuação global, sediado em Nova Iorque. Era uma empresa global de serviços financeiros que, até declarar falência em 2008, fez negócios no ramo de investimentos de capital venda em renda fixa, negociação, gestão de investimento. Seu negociante principal era o tesouro americano no mercado de valores mobiliários.” Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Lehman\\_Brothers](https://pt.wikipedia.org/wiki/Lehman_Brothers). Acesso em: 16 ago. 2018.

A proposta de criação do Ministério das Cidades foi fundamentada a partir do Projeto Moradia, elaborado em 2000 no Instituto da Cidadania. Este projeto propunha integrar esforços dos três níveis de governo e instâncias de participação social através do Sistema Nacional de Habitação. Além disso, buscou financiamento que incluísse subsídios às faixas mais baixas de renda e combateu a ideia de que o “[...] problema da moradia se restringe à unidade habitacional pronta, mas é parte essencial da cidade e impõe soluções múltiplas” (MARICATO; ROYER, 2017, p. 150).

O Ministério das Cidades foi estruturado em quatro eixos ou Secretarias Nacionais de políticas públicas nas áreas de: saneamento (água, esgoto, drenagem e coleta de resíduos sólidos); mobilidade urbana; habitação e programas urbanos estruturantes. Em 2003 foi criado a Conferência Nacional das Cidades, e em 2004 o Conselho das Cidades. A participação dos movimentos sociais nestas conferências, apesar de intensa, não garantiu a sustentação do caráter inicial transformador, democratizador e reformista da política do Ministério (MARICATO; ROYER, 2017).

Maricato e Royer (2017, p. 151) destacam que:

A partir da Constituição de 1988 foi criado um conjunto de leis relativo aos temas urbanos que constituem um quadro absolutamente inovador na história do Brasil. Os movimentos ligados à Reforma Urbana apresentaram Emenda Constitucional de Iniciativa Popular assinada por 130 mil eleitores e, nas negociações com o chamado “Centrão”, lograram aprovar parte de suas demandas dentre as quais destacam a “função social da propriedade” e a “função social da cidade”.

A regulamentação dos artigos constitucionais 182 e 183 ocorreria após treze anos com a aprovação do Estatuto da Cidade, lei federal 10.259/01. As principais conquistas institucionais durante o lulismo foram: 1) Criação do Ministério das Cidades (2003); 2) Conferência Nacional das Cidades (2003, 2004, 2005, 2007, 2010, 2013, 2016); 3) Conselho Nacional das Cidades (2004); 4) Lei federal de Consórcios Públicos n.11.107/05 e Lei federal do Fundo Nacional de Habitação Social n.11.124/05 (2005); 5) Lei federal do Saneamento Básico n.11.445/07 e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (2007); 6) Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e PAC 2(2009); 7) PMCMV 2 e Lei federal dos resíduos Sólidos n.12.305/10 (2011); 8) Lei federal da Mobilidade Urbana n.12.587/12; 9) 2015 – Estatuto da Metrópole n.13.089/15 (2012) (MARICATO; ROYER, 2017).

O PAC e o PMCMV marcaram a retomada de investimentos vultosos em infraestrutura urbana nas cidades brasileiras desde os anos 1980. O PAC foi estruturado em três eixos: infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, portos, hidrovias, aeroportos); infraestrutura energética (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural,

refino, petroquímica, H-Bio, revitalização da indústria naval, combustíveis renováveis) e infraestrutura social e urbana (luz para todos, metrô, recursos hídricos, habitação, saneamento) (SINGER, 2012).

Os recursos para estes empreendimentos saíram do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do FGTS principalmente. A novidade foi a entrada de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) no desenvolvimento urbano, programas federais de grande potencial, especialmente de urbanização de assentamentos precários (SINGER, 2012).

Um montante de oitenta e dois bilhões de reais foram investidos no PAC entre 2007 e 2012 em ações de desenvolvimento urbano (saneamento, prevenção de áreas de risco, pavimentação, urbanização de assentamentos, mobilidade urbana). Para o PMCMV, de 2009 a 2014, foram gastos 172 bilhões de reais em recursos do FGTS e do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para aproximadamente 3,5 milhões de unidades habitacionais contratadas pelo programa (MARICATO; ROYER, 2017, p. 153).

Rolnik (2015, p. 306) destaca que o setor imobiliário e incorporadoras financeirizadas foram altamente beneficiados pelo PMCMV. Não só salvou estas empresas da derrocada, mas, sobretudo, impulsionou o valor de suas ações no mercado. Grandes empresas como Gafisa e Cyrela lançaram mais unidades do programa na sua primeira fase e lentamente vão abandonando na fase 2 e retornam aos seus nichos tradicionais de mercado. O crédito habitacional passou de 1,55% do PIB do país, em 2006, para 3,48% em 2010 e 6,73% em 2013.

Sobre os efeitos contracíclicos do PMCMV sobre a indústria da construção civil, Rolnik destaca que o setor cresceu 47,1% no período 2003-2013, enquanto o PIB no mesmo período cresceu 45,9%. Mais de dois milhões de postos de trabalho formais foram criados e, a partir de 2010, aproximadamente um milhão de unidades financiadas pelo FGTS e SBPE foram lançadas por ano (número quatro vezes maior que 2003); a produção de tintas cresceu 75% (ROLNIK, 2015, p. 306). Não há dúvidas que, do ponto de vista do crescimento econômico e da geração de empregos, a estratégia foi bem-sucedida e atraiu apoio de empresários e sindicalistas.

O êxito econômico e político do programa repercutiu na eleição de Dilma Rousseff em 2010 e em sua reeleição em 2014. O PMCMV transformou-se na política habitacional do país, baseada no modelo de promoção da casa própria, acessada via mercado e crédito hipotecário. Abandonou-se, dessa forma, a construção embrionária de uma política habitacional

diversificada, ligada às especificidades locais e sob controle social, que era a aposta dos movimentos sociais e militantes da reforma urbana no início do lulismo.

O *boom* imobiliário, afirma Maricato (2015), sem reforma fundiária ou imobiliária, ocasionou um crescimento espetacular no aumento do preço dos imóveis e a ampliação da dispersão periférica urbana. Some-se a isso os megaeventos, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas no Rio de Janeiro em 2016, que exigiram megaobras de finalidades questionáveis (MARICATO, 2017, p. 156).

A máquina do crescimento se apoderou das cidades, definiu as obras que seriam construídas e qual a sua localização. Um exemplo foi a remoção de mais de 40 mil pessoas de suas moradias no Rio de Janeiro que, ainda que fossem precárias estavam bem localizadas. Essas pessoas foram alocadas em conjuntos habitacionais nas periferias metropolitanas. (MARICATO, 2017, p. 156).

Maricato (2017) conclui que as manifestações contras remoções dos megaeventos ganharam importância nacional. Protestos contra o governo federal e de forças da direita prepararam os eventos das jornadas de junho de 2013 e foi a preparação para o golpe parlamentar de 2016<sup>22</sup>.

Diante da perda de governabilidade e avanço das forças conservadoras, os governos Lula e Dilma respondem com a dilatação da política de alianças. A ausência da agenda prevista na proposta de Reforma Urbana cobrou seu preço, conforme apontam Maricato e Royer (2017). Para as autoras, a conclusão desta experiência do lulismo é que “[...] distribuição de renda não basta para melhorar as condições de vida urbana, em um país no qual o mercado formal deixa de fora mais de 50% das populações urbanas” (p. 157).

Contrariando algumas conclusões de Singer, Braga (2016) aponta contradições do lulismo e seu ciclo expansivo da economia, que foi pavimentando o golpe de 2016 que derrubou Dilma Rousseff. Na obra *Por que gritamos golpe?*, o sociólogo uspiano Ruy Braga afirma que apesar do crescimento dos postos de trabalho entre 2006-2016, aproximadamente 94% das ocupações laborais pagavam até 1,5 salários mínimos. Em 2014 já era evidente o

---

<sup>22</sup> “O que aconteceu no Brasil, com a destituição da presidente eleita Dilma Rousseff, foi um golpe de Estado. Golpe de Estado ‘pseudolegal’, ‘constitucional’, ‘institucional’, parlamentar ou o que se preferir. Mas golpe de Estado. Parlamentares – deputados e senadores – profundamente envolvidos em casos de corrupção (fala-se em 60%) instituíram um processo de destituição contra a presidente pretextando irregularidades contábeis, ‘pedaladas fiscais’, para cobrir déficits nas contas públicas – uma prática corriqueira em todos os governos anteriores! [...]. Em 1964, grandes manifestações ‘da família com Deus pela liberdade’ prepararam o terreno para o golpe contra o Presidente João Goulart; dessa vez, multidões ‘patrióticas’ – influenciada pela imprensa submissa – se mobilizaram para exigir a destituição de Dilma, em alguns casos chegando a pedir o retorno dos militares. Formadas essencialmente por brancos (os brasileiros são em maioria negros ou mestiços) de classe média, essas multidões foram convencidas pela mídia de que, nesse caso, o que está em jogo é ‘o combate à corrupção’. Informação disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/05/17/michael-lowy-o-golpe-de-estado-de-2016-no-brasil/>.

ritmo de desaceleração: 97,5% dos empregos criados pagavam o mesmo valor. Some-se a esse cenário um exército de trabalhadores/as precarizados composto por mulheres, jovens e negros/as, majoritariamente. Quer dizer, os trabalhadores/as que tradicionalmente já recebem menos e sofrem discriminação no mercado de trabalho. Acidentes e mortes no local de trabalho cresceram e a rotatividade no trabalho passou a ser uma constante e um elemento que indica uma piora na qualidade do trabalho. O agravamento da crise econômica no Brasil após a reeleição de Dilma Rousseff em 2014, os cortes dos investimentos federais, aumentou a taxa de desemprego, atingiu o precariado urbano e os trabalhadores organizados sindicalmente (BRAGA, 2016, p. 58-59).

Outro elemento para Braga (2016, p. 59) foi:

[que] os setores médios tradicionais – alguns deles, inclusive, aliados do PT e da CUT até o escândalo do “Mensalão” – evoluíram rumo a uma agenda econômica e política marcadamente direitista. [As razões foram] O progresso da formalização do emprego encareceu o trabalho doméstico. O mercado de trabalho aquecido impulsionou a inflação dos serviços. O aumento do consumo de massas fez com que os trabalhadores “invadissem” espaços antes reservados às classes médias tradicionais, como shopping centers e aeroportos. Finalmente, o aumento da oferta de vagas em universidades privadas e de baixa qualidade para filhos da classe trabalhadora aumentou a concorrência por empregos que pagam mais de 1,5 salários mínimos. [...] a insatisfação das classes médias tradicionais explodiu em uma gigantesca onda de protestos, monopolizada por uma pauta política reacionária.

Por fim, Ruy Braga (2016, p. 59) conclui que “[...] o modelo de desenvolvimento brasileiro apoiado na criação de empregos precários e na desconcentração de renda entre os que vivem dos rendimentos do trabalho já não é capaz de garantir nem os lucros das empresas nem o consentimento dos subalternos”. Diante da crise internacional, grupos empresariais, bancos privados, passaram a exigir do governo federal políticas de aprofundamento de austeridade. E desta forma foi sendo construído no Brasil um impasse acarretando em um golpe palaciano, assim denominado pelo sociólogo Ruy Braga (2016, p. 59).

## 2.2 O TRABALHO SOCIAL NA POLÍTICA HABITACIONAL

Seguindo as pistas de Gomes (2013), o trabalho social surge na medida em que o Estado vai constituindo políticas sociais mais estratégicas. No Brasil, o trabalho social recebe o nome de Serviço Social, sendo amplamente confundido com assistência social. Surgido por iniciativa da Igreja Católica, quando aparecem as primeiras políticas sociais da era Vargas, o Serviço Social emerge como categoria profissional primeiramente como Ação Social Católica (para difundir a fé cristã e evitar o perigo comunista) e em seguida torna-se responsável e

estratégico na instrumentalização das políticas sociais e de controle dos trabalhadores (GOMES, 2013, p. 57).

A trajetória histórica do Serviço Social aponta para transformações de acordo com o movimento da profissão e funções que lhe são demandadas. Surge a partir dos anos 1930, buscando minimizar as consequências da questão social como aponta Yamamoto e Carvalho (1993 apud GOMES, 2015, p. 106). As ações desenvolvidas pelos primeiros Assistentes Sociais relacionavam-se a prestação de serviços assistenciais, ações educativas de mobilização e participação de seus usuários, e, também, contemplava a pesquisa social. A regulamentação do trabalho social nos programas de habitação no Brasil ocorreu com a criação do BNH e a Política Nacional de Habitação e Saneamento (PNHS), conforme afirma Santos (2013) em sua pesquisa.

Em 1932 é inaugurado o Centro de Estudos e Ação Social (CEAS), em São Paulo, onde seriam formadas moças como trabalhadoras sociais. Decorrentes desta experiência, outros cursos, institutos e escolas, são fundados com o propósito de formar os profissionais do trabalho social. A institucionalização do Serviço Social no âmbito federal ocorreu em 1938, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, que tinha a tarefa de organizar as ações profissionais em todo país.

A atuação prática desenvolvida pelos primeiros assistentes sociais era voltada à organização da assistência social (distribuição de auxílios materiais), à educação popular (formação moral e doméstica) e à pesquisa social (inquéritos domiciliares). (GOMES, 2013, p. 58).

As primeiras experiências no setor habitacional ocorrem junto à criação, em 1936, da Associação do Lar Proletário que foi o primeiro laboratório do Serviço Social nesta área. Uma sociedade civil de amparo social com fins beneficentes que:

[...] visava promover a construção de habitações populares, higiênicas e confortáveis, singulares e coletivas, nas zonas urbanas e suburbanas do Distrito Federal, para vendê-las a prestações módicas e em longo prazo a moradores pobres e com famílias, preferencialmente àquelas que habitam as favelas. (GOMES, 2013, p. 58).

A Associação do Lar Proletário contratou recém-formadas Assistentes Sociais para realizar um levantamento detalhado das condições socioeconômicas das famílias. Para selecionar as famílias que poderiam residir nos conjuntos habitacionais construídos por esta instituição eram analisados, inclusive, ficha policial e as condições de saúde dos requerentes.

A seleção das famílias, na avaliação dos assistentes sociais, era determinante para o sucesso do empreendimento habitacional. Dava-se preferência “às famílias com maior possibilidade de educação moral, social e higiênica”. Além do cadastramento,

seleção, e posterior acompanhamento dos moradores, durante as mudanças para as novas moradias, os assistentes sociais também realizavam atividades de cunho educativo e recreativo – bibliotecas coletivas, grêmios esportivos, cinema, grupo de escoteiros, cursos de economia doméstica, organização do lar, orçamento doméstico e nutrição. (GOMES, 2013, p. 60).

As obras da Vila Proletária Darcy Vargas iniciadas em 1939, previam a edificação de 238 casas com três tipos diferentes, construídas em três etapas e encerradas em 1943. Após a ocupação do empreendimento, o Serviço Social de Casos prosseguiu com o acompanhamento das famílias, fazendo a ingerência direta na vida cotidiana dos moradores, especialmente das mulheres e das crianças. Abujamra (1967) refere-se à capital paulista e ao próprio governo do Estado de São Paulo, no âmbito governamental, como pioneiros nas ações de desfavelamento e assistência à população moradora das favelas. Em 1935, a Lei nº 2.497/35 criou o Departamento de Assistência Social do Estado, tendo como uma de suas atribuições “[...] orientar e desenvolver a investigação e o tratamento das causas e efeitos dos problemas individuais e sociais que necessitavam de assistência, organizando para tal, quando oportuna, escolas de Serviço Social” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2000, p. 174).

Em 1960, em São Paulo, é formada a “Comissão Estadual de Desenvolvimento”, responsável pela coordenação das ações sociais e das intervenções realizadas nas favelas. A comissão era composta por diversas organizações civis e religiosas voluntárias, bem como por diferentes órgãos governamentais e suas principais atribuições eram de realizar:

O levantamento e coordenação das organizações privadas, aproximadamente 50 (que atuavam nas favelas de São Paulo), pelo congelamento das favelas, controle da chegada de imigrantes, levantamento socioeconômico de todos os núcleos, bem como, dos terrenos do Estado e da Prefeitura que estivessem disponíveis; ainda levantamento topográfico e sanitário das áreas (ABUJAMRA, 1967, p. 17).

Gomes (2013) relata que, em São Paulo, os Assistentes Sociais também desenvolviam junto aos bairros operários uma série de ações sociais nos Centros Familiares organizados pelo CEAS, os quais passaram a ser conveniados à Secretaria Estadual de Assistência Social. Ali eram mantidos serviços:

[...] como plantão para o atendimento de interessados, bibliotecas infantis, reuniões educativas para adultos, curso primário para proteger as crianças cujas mães são obrigadas a trabalhar fora, cursos de formação familiar (moral e formação doméstica para o lar), restaurante para operários. Além disso, cabia ao Serviço Social o tratamento dos casos, o qual era basicamente feito através de encaminhamentos, colocação em empregos, abrigo provisórios para necessitados, regularização da situação legal da família (casamentos) e fichário dos assistidos. Os profissionais dedicavam-se, por meio de inquéritos familiares, a diversos levantamentos nos bairros operários, pesquisando as condições de moradia, situação sanitária, econômica e moral (promiscuidade, alcoolismo, desocupação, etc.) do proletariado. (GOMES, 2013, p. 62).

Os Centros Familiares organizados pelos CEAS, em convênio com o Departamento de Serviço Social Estadual, funcionavam a partir de 1940 em bairros operários e que deveriam constituir em modelos de prática de Serviço Social [...]. Sua finalidade seria a de separar as famílias das classes proletárias, prevenindo sua desorganização e decadência, procurando elevar seu nível econômico e cultural por meio de serviços assistenciais e educacionais (IAMAMOTO; CARVALHO, 2000, p. 190).

Na medida em que o Estado começou a acessar informações sobre a realidade das vilas operárias, cortiços e favelas, tem início o movimento em prol da “casa proletária”, que passou a criticar a falta de habitações populares e os aluguéis elevados. Concomitante a esse movimento, ocorrem as Jornadas de Habitação Econômica e a questão da moradia começa a ser considerada um problema de ordem multidisciplinar (GOMES, 2013, p. 63). Os encontros para discutir a questão contaram com a presença de engenheiros, arquitetos, advogados, urbanistas, sociólogos, demógrafos, empresários, escritores, inclusive de Assistentes Sociais.

Nabil Bonduki (2011) indica que muitos destes profissionais tinham uma visão reduzida da questão habitacional, por vezes preconceituosa, moralista e assistencialista. Outros, porém acreditavam na racionalidade técnica absoluta para resolver os problemas sociais. Com o intenso processo de favelização ocorrido nos principais centros urbanos do país, o Serviço Social ganhou novos desafios e assumiu novas configurações em função, principalmente, da influência das missões americanas e organismos internacionais, que atingiu, diretamente, o governo brasileiro, que vinha estruturando uma nova burocracia e a constituição de novos arranjos institucionais para lidar com a questão urbana e habitacional. A ideologia do desenvolvimento imperialista do pós-segunda guerra ganha força, e o paradigma do planejamento técnico e apolítico, propagado em âmbito nacional e regional, também ganha força no Brasil e nos demais países da América Latina (GOMES, 2013, p. 62).

Com a difusão da perspectiva de Desenvolvimento da Comunidade (DC) a partir dos anos 1940 no Brasil, deu início às intervenções sociais nas áreas de moradias da classe trabalhadora (SANTOS, 2013, p. 49). O DC insere-se no momento de pós-segunda guerra mundial, sendo parte constitutiva da política de expansão de organismos multilaterais com o governo norte-americano promovendo programas de assistência técnica para países pobres, sobretudo os da América Latina, mas se fortalece a partir dos anos 1950 com a política desenvolvimentista que influenciou a intervenção do espaço urbano, especialmente nas áreas de concentração da classe trabalhadora com o objetivo de manter a hegemonia burguesa no Brasil e evitar o avanço do socialismo (SANTOS, 2013).

Santos (2013, p. 68) afirma que:

A partir da década de 1960 do século XX, inicia-se um processo de institucionalização do trabalho social. Mas é a partir da criação do BNH, com o golpe militar em 1964, que o trabalho social assume um papel preponderante na política de desenvolvimento urbano, tornando-se obrigatório nas intervenções em âmbito nacional, e constitui-se parte da política social. A partir de 1975, o trabalho social é institucionalizado, tornando-se obrigatório nos projetos de habitação popular do BNH.

A partir de 1945 a relação entre Brasil e EUA estreitou-se no nível macroeconômico, político e acadêmico através das cooperações técnicas e intercâmbios. As ideias e teorias norte-americanas passam a produzir modelos e experiências, que depois influenciaram decisivamente toda uma geração de profissionais. Fato que atingiu também o Serviço Social brasileiro e o próprio Urbanismo, que buscaram, no arcabouço teórico americano, as bases filosóficas, teóricas, científicas e técnicas para aprimorar a intervenção social e urbana. É criado o método de Desenvolvimento e Organização de Comunidade (DOC), que passou a conciliar as duas vertentes: Serviço Social de Grupos e movimentos de autoajuda, constituindo-se numa estratégia para solucionar o complexo problema de integrar esforços da população aos planos regionais e nacionais de desenvolvimento.

Na década de 1950, organizações que compunham as Nações Unidas (ONU) promoveram diversas experiências piloto de desenvolvimento comunitário, entre elas:

[...] a UNESCO – educação para adultos e crianças; a OIT- promoção de cooperativas e pequenas industriais locais; a FAO – extensão agrícola e afazeres de economia doméstica e demonstrações do lar e a OMS – projetos de saneamento rural, especialmente na Índia, em alguns países da África e Ásia e tantos outros países classificados como subdesenvolvidos. (GOMES, 2013, p. 64).

Gomes (2013) destaca que estas experiências foram registradas e analisadas produzindo o documento intitulado “Desenvolvimento de Comunidade e Serviços Conexos”, dedicado especialmente a explicar a aplicação prática da metodologia empregada nos projetos de desenvolvimento e as conexões que as ações possuem com outros serviços, tais como produção de moradias, construção e planejamento.

Para Paz e Taboada (2010 apud SANTOS, 2013), o trabalho social assume uma perspectiva menos burocrática e orienta-se no sentido de conscientização da população alvo das intervenções, quanto aos seus “direitos e deveres e da importância de sua participação e protagonismo social”. Entretanto, ressalta-se que no governo autocrático a política social é direcionada de forma assistencialista, com o objetivo de amenização das expressões da questão social, para acalmar as lutas sociais que despontam com maior vigor na segunda metade da década de 1970 do século XX.

O trabalho social foi influenciado pela efervescência dos movimentos sociais, na adoção de uma perspectiva crítica de atuação dos profissionais envolvidos com o trabalho social. Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 é considerada um avanço para os movimentos sociais, com as conquistas dos Direitos Sociais, e outras bandeiras de luta.

No entanto, de acordo com Santana (2011, p. 348):

Na área da política habitacional, a requisição profissional do Serviço Social sofre um giro importante no período neoliberal, a partir da década de 1990. O tema da participação social é posto novamente na agenda de trabalho dos Assistentes Sociais, desta vez acompanhado por um rigoroso controle pelo Estado e coordenado pelas agências multilaterais de crédito (especialmente o Banco Interamericano de Desenvolvimento/BID). Nessa medida, o exercício profissional do Assistente Social é controlado, tendo em vista que precisa responder a uma série de regras previstas nos manuais de operacionalização (monitorados pela Caixa Econômica Federal) e conectadas com as exigências dos bancos multilaterais. Por outro lado, o controle se estende aos usuários das políticas que são obrigados a declarar sua adesão aos projetos habitacionais, na forma de um Termo de Adesão.

Esse processo influenciou o trabalho social dos projetos de intervenção urbana do Governo Federal. Na década de 1990 é lançado o programa Habitar Brasil – BID, que norteou diversas ações sociais nos projetos de intervenção urbana no Brasil (SANTOS, 2013).

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, e posteriormente com a aprovação da Política Nacional de Habitação:

[...] a institucionalização do sistema nacional de habitação de interesse social e seu respectivo fundo, e principalmente com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento em 2007, o trabalho social ganha importância nos projetos de intervenção urbanística do Governo Federal, com a aprovação das instruções normativas, em 2009, que orientam as ações nas diversas intervenções urbanas (SANTOS, 2013, p. 70).

Santana (2011), em pesquisa sobre a atuação de Assistentes Sociais em projetos urbanos na cidade de Belém, demonstrou que os profissionais de Serviço Social identificam que a lógica da política urbana possui uma perspectiva neoliberal, motivo pelo qual os projetos onde atuam os Assistentes Sociais, nestas políticas, incluem a exigência de participação de moradores, as quais têm por objetivo “[...] a **aceitação dos projetos urbanos, ainda que de natureza compensatória**” (p. 369, grifo da autora). Apesar disso, continua a autora, os profissionais de Serviço Social respondem a essas exigências de participação popular, “Ao mesmo tempo em que têm primado pela atuação pautada nas discussões do Projeto Ético-Político da profissão, buscando ampliar os espaços sócio-profissionais na garantia de direitos sociais dos usuários.” (p. 369).

No próximo capítulo veremos como foi construído o projeto ético-político da profissão, e quais os dilemas vivenciados pelas/pelos Assistentes Sociais na atuação profissional nos projetos urbano-habitacionais.

### **3 SERVIÇO SOCIAL E O PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DA PROFISSÃO: UMA DISCUSSÃO SOBRE DILEMAS DO TRABALHO PROFISSIONAL NOS PROJETOS URBANO-HABITACIONAIS**

Este trabalho foi elaborado tendo como parâmetro a discussão teórica e histórica da formação da cidade capitalista, o papel do Estado na luta de classes, e o Serviço Social na habitação. Neste capítulo, busca-se analisar como foi construído o projeto ético-político da profissão, e quais os dilemas vivenciados pelas/pelos Assistentes Sociais na atuação profissional nos projetos urbano-habitacionais.

O presente capítulo busca responder a uma questão central: na atuação profissional das/dos Assistentes Sociais nos projetos de caráter urbano-habitacionais, quais os dilemas encontrados no cotidiano levando em consideração o projeto ético-político da profissão e as demandas advindas do campo governamental.

Para maior apreensão sobre as questões levantadas no parágrafo anterior, este capítulo organiza-se em duas seções: a) a construção teórica do projeto ético-político profissional do Serviço Social e; b) Serviço Social e o projeto ético-político apresentando os dilemas vivenciados nos projetos urbano-habitacionais, a partir de informações coletadas através de entrevistas onde participaram dez Assistentes Sociais, com vínculo na Secretaria Municipal de Saneamento de Ananindeua (SESAN), no Instituto Amazônico de Gestão Urbana e Ambiental (IAGUA), na empresa Urbaniza Engenharia. Nas entrevistas incluem-se profissionais que não se encontram, nesse momento, inseridas em projetos urbano-habitacionais, mas que possuem experiências de atuação na área em questão.

#### **3.1 A CONSTRUÇÃO DO PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DO SERVIÇO SOCIAL**

Foi a partir do sistema capitalista industrial que o Serviço Social foi engendrado, para ser um instrumento de controle da luta de classes, no que tange à relação trabalhador *versus* patrão.

No processo capitalista de produção, se expressa uma maneira historicamente determinada de os homens produzirem e reproduzirem as condições materiais da sua existência e as relações sociais através das quais levam a efeito à produção. Neste processo, se reproduzem, concomitantemente, as ideias e representações que expressam essas relações e as

condições materiais em que se produzem, encobrindo o antagonismo nelas presente (IAMAMOTO; CARVALHO, 1995).

Nesse sentido, é importante apreender qual o significado histórico da profissão, em que momento histórico foi criada, qual a demanda, para então debater qual o seu projeto ético-político.

É datado da segunda metade dos anos noventa do século XX o debate sobre o denominado projeto ético-político do Serviço Social. Entretanto, a discussão sobre a construção do Projeto Ético-Político remonta da transição da década de 1970<sup>23</sup> para a de 1980. Neste momento histórico, o Serviço Social brasileiro desenvolveu um processo de crítica e questionou as práticas conservadoras no seio da profissão, um momento importante do Serviço Social no Brasil de transformação e recusa ao conservadorismo profissional.

Em meio a esse período o Brasil vivenciou uma ditadura militar, que obviamente, não se deu de forma passiva, houve levantes de diversos sujeitos sociais como, a juventude e segmentos da classe trabalhadora (NETTO, 1999, p. 01).

A construção do projeto ético-político tem uma história que remonta à transição da década de 1970 a 1980, que marca um momento importante do Serviço Social no Brasil de transformação e recusa ao conservadorismo profissional.

Há no histórico da categoria espaços emblemáticos construídos no sentido de enfrentar o conservadorismo na profissão e engendrar uma nova e transformadora intervenção profissional, como por exemplo o Congresso da Virada de 1979 – o III CBAS, em 1979, na cidade de São Paulo, quando, de forma organizada, uma vanguarda profissional virou uma página ao destituir a mesa de abertura composta por nomes oficiais da ditadura, trocando-a por nomes advindos do movimento dos trabalhadores, bem como a construção de ferramentas legais e institucionais como a revisão curricular de 1982, que significou a incorporação da teoria social de Marx.

O Código de Ética de 1986 significa um momento importante de virada histórica promovida pelas vanguardas profissionais. Tratou-se da primeira tentativa de tradução não só legítima como legal (através do órgão de fiscalização profissional, o CFAS – Conselho Federal de Assistentes Sociais, hoje CFESS) da inversão ético-política do Serviço Social brasileiro, amarrando seus compromissos aos das classes trabalhadoras. E o Código de Ética

---

<sup>23</sup> Em 1979 aconteceu o III Congresso das Assistentes Sociais, que ficou conhecido como o Congresso da Virada. Conforme Netto (2006, p. 141), “Este período marca um momento importante no desenvolvimento do Serviço Social no Brasil, vincado especialmente pelo enfrentamento e pela denúncia do conservadorismo profissional”.

de 1993, momento basilar do processo de construção do projeto ético-político do Serviço Social no Brasil.

O projeto ético-político da profissão apresenta uma estrutura básica tendo como núcleo principal o reconhecimento da liberdade como valor central, o compromisso com a autonomia, a emancipação e a plena expansão dos indivíduos sociais, se vinculando a um projeto societário que propõe a construção de uma nova ordem social.

No projeto ético-político também há uma dimensão política que é o posicionamento a favor da equidade e da justiça social, na perspectiva da universalização; a ampliação e consolidação da cidadania. Este projeto se reclama radicalmente democrático – socialização da participação política e socialização da riqueza socialmente produzida. Do ponto de vista profissional: o projeto implica o compromisso com a competência, cuja base é o aprimoramento profissional – preocupação com a (auto) formação permanente e uma constante postura investigativa.

O projeto em questão também prioriza uma nova relação sistemática com os usuários dos serviços oferecidos – compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população, a publicização dos recursos institucionais e sobretudo, abrir as decisões institucionais à participação dos usuários. Articulação com os segmentos de outras categorias profissionais que partilhem de propostas similares e com os movimentos que se solidarizam com a luta geral dos trabalhadores.

Segundo Teixeira e Braz (2009), qualquer projeto sendo individual ou coletivo deve estar relacionado a um projeto societário, ou seja, um projeto profissional de categoria deve ter essa perspectiva.

A primeira questão que se deve considerar quando pensamos em projetos (individuais ou coletivos) em uma sociedade de classes é o caráter político de toda e qualquer prática. Todas as formas de prática envolvem interesses sociais os mais diversos que se originam, através de múltiplas mediações, das contradições das classes sociais em conflito na sociedade. O que as movem na verdade são as necessidades sociais reais que lançam os homens em atividades humano-criadoras (TEIXEIRA; BRAZ, 2009, p. 02).

Ou seja, diferente da existência da sociedade em si, que não é uma instituição de natureza teleológica, os membros dessa sociedade que são os homens e as mulheres, guiam sua prática, suas ações, de acordo com sua capacidade teleológica, ou melhor, são ações orientadas por objetivos, “Em sociedades como a nossa, os projetos societários são, necessária e simultaneamente, *projetos de classe*, ainda que refratem mais ou menos fortemente determinações de outra natureza (culturais, de gênero, étnicas, etc.)” (CFESS, 2009, p. 2).

Portanto, cada homem e mulher profissional do Serviço Social acaba por basear sua intervenção profissional por aquilo que acredita, com os valores que foram construídos ao longo de sua formação (CFESS, 2009). De acordo com Netto (1999, p. 04, grifo do autor):

Os projetos profissionais *apresentam a auto-imagem de uma profissão, elegem os valores que a legitimam socialmente, delimitam e priorizam seus objetivos e funções, formulam os requisitos (teóricos, práticos e institucionais) para o seu exercício, prescrevem normas para o comportamento dos profissionais e estabelecem as bases das suas relações com os usuários de seus serviços, com as outras profissões e com as organizações e instituições sociais privadas e públicas (inclusive o Estado, a que cabe o reconhecimento jurídico dos estatutos profissionais).*

A sociedade brasileira assim como a mundial é guiada pela luta de classes, o que significa que há uma disputa entre projetos societários diferentes, são duas classes irreconciliáveis, onde há uma classe dominante e o projeto societário predominante é o desta classe. Isso influencia enormemente na atuação profissional da Assistente Social, visto que “[...] nos projetos societários (como aliás, em qualquer projeto coletivo) há necessariamente uma *dimensão política*, que envolve relações de poder” (CFESS, 2009, p. 03).

De acordo com Forti e Guerra (2015, p. 16-17):

A utilização do PEP [Projeto Ético-Político] como uma panacéia na solução dos “problemas da prática” demonstra o quanto ele é tomado de assalto por perspectivas estranhas à matriz original. Trata-se, aqui, de indicar o ecletismo como “tara histórica” da profissão, segundo a criativa observação de Netto, que invade as construções teórico-metodológicas, representações e autorrepresentações das assistentes sociais. [É necessário] Problematizar as interpretações idealista e formal-abstrata que têm sido feito do nosso projeto ético-político na perspectiva de apontar os limites dessa apropriação e a utilização instrumental que parte da categoria faz ou requisita do PEP, especialmente a leitura resignificada dos seus princípios, seus desdobramentos e consequências [...].

Há incertezas na categoria sobre a viabilidade ou não de uma atuação profissional tendo o projeto ético-político como norte orientador, tal incerteza pode estar relacionada ao grau de instabilidade política, econômica, social e teórica, que vivencia a categoria, no subitem a seguir será possível apreender essa incerteza a partir das respostas dadas pelas Assistentes Sociais. O PEP foi construído no enfrentamento com o histórico conservadorismo impregnado na profissão, a dúvida sobre essa tal viabilidade em sua concretização faz parte do conjunto de incertezas que a precarização das relações de trabalho, que a ligeireza do ensino superior, portanto, frágil formação teórica, traz (FORTI; GUERRA, 2015, p. 17).

Muito do que se põe como a crítica ao projeto ético-político profissional, ao fim e ao cabo, leva ao obscurecimento dos avanços obtidos pela profissão à medida que ela questiona, problematiza, e até rejeita, as visões irracionalista e racionalista formal-abstrata e passa a se valer de explicações materialistas, ainda que, e não raras vezes, apenas do materialismo espontâneo, vulgar, pragmático. Esses avanços, ao longo da

história do Serviço Social brasileiro, delineiam-se através da tentativa de ruptura com as tendências conservadoras presentes nas concepções e práticas profissionais e pelo despertar para a importância do compromisso ético-político, ou seja, pelo reconhecimento de que a profissão tem uma dimensão ético-política, e de que toda profissão tem uma teleologia subsidiada por uma concepção de homem-mundo e, conseqüentemente, ligada a opções valorativas (FORTI; GUERRA, 2015, p. 17).

Segundo Forti e Guerra (2015), é importante combater o idealismo presente na atuação profissional e sobre o projeto ético-político, chamam atenção que por conta desse idealismo muitas Assistentes Sociais não percebem as necessárias mediações históricas. É fato, que do ponto de vista histórico as mudanças no desenvolvimento do modo de produção capitalista têm rebatimentos na profissão.

Não é possível pensar que dá para implementar o projeto ético-político como base da intervenção profissional, sem confrontos, sem ir de encontro às imposições do capital, enquanto garantidor do *status quo* (FORTI; GUERRA, 2015). A determinação do PEP está em coalizção com a realidade, especialmente, a que se abateu sob o Brasil desde o golpe parlamentar.

De acordo com Teixeira e Braz (2009, p. 05), “Os projetos societários podem ser, em linhas gerais, transformadores ou conservadores”, onde “o projeto ético político do Serviço Social brasileiro está vinculado a um projeto de transformação da sociedade”.

Segundo Iamamoto e Carvalho (1995), o profissional deve ter uma prática coerente, construindo no cotidiano de suas ações novas formas de atuação, fugindo do assistencialismo para uma intervenção real e eficaz com rebatimentos positivos e de cunho transformador para a realidade do usuário. Politicamente, a categoria de Assistentes Sociais fez uma opção profissional, de atuar na defesa radical dos direitos humanos, dos direitos da classe trabalhadora, logo não se pode entender a profissão fora das mediações existentes entre as classes sociais.

Não é exagero considerar que as condições históricas que se articulam desde os anos 1950 preparam o chão histórico que permite germinar o projeto ético-político profissional. Nessa direção, marcos históricos devem ser indicados: o movimento latino-americano de contestação da dominação norte-americana, somado a outros movimentos que clamam pela libertação nacional; a constituição da geração 65 e os encontros latino-americanos e nacionais; a luta de significativa parcela da categoria contra a ditadura, o que levou a mortes, perseguições, torturas, exílio ou autoexílio; a experiência do método BH; a “virada” do Serviço Social brasileiro, a aproximação orgânica de parte da categoria em movimentos sociais; a aproximação com a esquerda marxista cristã, em especial com a vertente da teologia da libertação (1971) e com os partidos, à época, ditos de esquerda. Em âmbito latino-americano a criação do Centro Latinoamericano de Trabajo Social – CELATS, braço acadêmico da Asociacion Latinoamericana de Escuelas de Trabajo Social – ALAETS, encampou importantes lutas e, entre 1975 e 1985, assume protagonismo no ensino, pesquisa e produção de conhecimento na área (FORTI; GUERRA, 2015, p. 19-20).

Esses acontecimentos históricos contribuíram para a construção teórica e ético-política do projeto ético-político. O perfil das Assistentes Sociais começou a mudar quando alterou o perfil social das estudantes que entravam no curso de Serviço Social, cada vez mais enraizadas nas camadas mais empobrecidas da população, portanto com maior possibilidade de se identificar com as demandas da classe trabalhadora; outra mudança perceptível, era que a partir do local de existência desses estudantes, futuros profissionais, era mais fácil a existência de um profissional na defesa de um projeto societário transformador, emancipatório (FORTI; GUERRA, 2015).

Esse fato concretizou-se devido à vontade político-organizativas das vanguardas emergentes, sintonizadas com as demandas dos movimentos sociais brasileiros – das classes trabalhadoras – que souberam, com maestria, conduzir as vontades da categoria para a ruptura com as forças conservadoras e vários âmbitos da realidade, construindo uma direção social estratégica crítica e contestatória para a profissão (ABRAMIDES; CABRAL, 1995, p. 23).

É interessante a discussão realizada por Netto (1999) ao ressaltar que apesar da fragilidade da democracia<sup>24</sup> (burguesa) recuperada após o fim da ditadura militar, é somente por haver essa abertura política, baseada na democracia política que pode haver o enfrentamento e a concorrência entre diferentes projetos societários. Visto que num período histórico marcado pelo contexto ditatorial, a vontade política que prevalecerá será a da classe dominante. Esta discussão é de extrema atualidade conjuntural, visto que desde o golpe parlamentar de 2016, que germinam em alguns segmentos da sociedade brasileira, com forte peso da classe média, o “grito” pela intervenção militar no Brasil, ou seja, é uma sociedade livre que pede a volta da repressão.

É na categoria profissional, através de sua organização (Conselho Federal de Serviço Social/CFESS, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social/ABEPSS, Executiva Nacional dos/das Estudantes de Serviço Social/ENESSO), que o projeto profissional é construído.

“É importante ressaltar que os projetos profissionais também têm inelimináveis dimensões políticas” (NETTO, 1999, p. 05), o que está se falando aqui é de projetos coletivos,

---

<sup>24</sup> “Nos últimos trinta anos, as democracias liberais do ‘mundo ocidental’, como antecipamos, parecem ser cada vez mais fechadas a qualquer tipo de demanda minimamente reformista, proveniente dos segmentos subalternos da sociedade. No continente, os novos regimes democrático-liberais que começaram a ser desenhados em fins da década de 1970, com a ‘crise do fordismo’ e a emergência da onda neoliberal, mostram-se como regimes políticos essencialmente contrarreformistas. Assim, se nas democracias liberais européias do welfare state fordista, importantes demandas dos trabalhadores encontravam, ainda que de forma filtrada e rebaixada, expressão nas políticas públicas levadas a cabo pelos governos – conformando, portanto, uma espécie de ‘colaboração de classes’ assentada em um efetivo pacto social -, não se pode dizer o mesmo dos regimes democrático-liberais do tardo capitalismo” (DEMIER, 2017, p. 35).

por isso o projeto profissional está intimamente ligado a um projeto societário, com propostas para o conjunto da sociedade, são, portanto, projetos de classe. “Esse projeto profissional por sua vez, conecta-se a um determinado projeto societário cujo eixo central vincula-se aos rumos da sociedade como um todo [...]” (TEIXEIRA; BRAZ, 2009, p. 05), é a disputa entre diferentes projetos societários que vai determinar o modo de ser da atuação profissional.

O homem social não constitui um limite para os outros, mas ao contrário, um fator essencial da sua liberdade. O indivíduo só pode ser verdadeiramente livre numa sociedade livre. Daqui deriva uma nova concepção acerca do desenvolvimento da personalidade. Se a ética burguesa o procura no fortalecimento e na expansão da individualidade isolada, para o marxismo o desenvolvimento da personalidade sempre significa riqueza de vida, riqueza relações humanas as mais diversas, campo aberto para diferentes atividades humanas. O homem que oprime e explora outros homens (direta ou indiretamente) não pode, mesmo individualmente, ser livre. (LUKÁCS, 2007, p. 75).

Não é possível desvincular o projeto profissional de um projeto societário, a atuação profissional tem um direcionamento político (o que é diferente de partidário), pois não há neutralidade técnico-científica. Há nos projetos profissionais o reflexo do que há na sociedade, isto é, o pluralismo, é um corpo profissional mas com formação ideo-política diferente, “[...] todo corpo profissional é um campo de tensões e de lutas. A afirmação e consolidação de um projeto profissional em seu próprio interior não suprime as divergências e contradições” (NETTO, 1999, p. 05).

O PEP indica um projeto societário alternativo ao do capital, mas há que haver respeito pelo pluralismo, nos dizeres de Netto (1999, p. 06):

Por isso, a elaboração e a afirmação (ou, se se quiser, a construção e a consolidação) de um projeto profissional deve dar-se com a nítida consciência de que o *pluralismo* é um elemento factual da vida social e da própria profissão, que deve ser respeitado. Mas este respeito, que não deve ser confundido com uma tolerância liberal para com o ecletismo [...], não pode inibir a luta de idéias. Pelo contrário, o verdadeiro debate de idéias só pode ter como terreno adequado o pluralismo que, por sua vez, supõe também o respeito às hegemonias legitimamente conquistadas.

A incorporação do Projeto Ético-Político requer uma clara orientação teórico-metodológica, sem a qual os profissionais podem orientar-se pelo ecletismo e por visões românticas e idealistas. No caso brasileiro, as vanguardas profissionais têm construído e fortalecido a tradição marxista como direção social estratégica para interpretação e intervenção na realidade.

Assim, a leitura idealista do projeto profissional encontra-se baseada no senso comum, romantizada, moralizada, travejada da visão religiosa do mundo, que redundava em um voluntarismo e messianismo que resiste a toda prova da realidade. Tal visão é naturalizada, desestoricizada, deseconomicizada, despolarizada. Nela o projeto se torna um conjunto de princípios ideais, a-históricos, produto do

pensamento, desejo, vontade e compromisso individuais. Nela o sujeito, ora “empoderado”, ora carente de possibilidades, torna-se refém da “finalidade da história” (FORTI; GUERRA, 2015, p. 23).

Essa visão messiânica ainda existe no seio da profissão, mediante a ideia de que o/a Assistente Social é quem vai garantir a cidadania ao usuário, vida digna e direitos efetivados. Sobretudo, em tempos de crise do capital essa visão se aprofunda, motivo pelo qual é fundamental a crítica ontológica à profissão, permitindo assim uma revisão correta da relação dialética entre objetividade e subjetividade (FORTI; GUERRA, 2015, p. 24).

O projeto ético-político é bem explícito quanto aos compromissos que defende, que são:

Tem em seu núcleo o reconhecimento da liberdade como valor ético central – a liberdade concebida historicamente, como possibilidade de escolha entre alternativas concretas; daí um compromisso com a autonomia, a emancipação e a plena expansão dos indivíduos sociais. Consequentemente, o projeto profissional vincula-se a um projeto societário que propõe a construção de uma nova ordem social, sem dominação e/ou exploração de classe, etnia e gênero (NETTO, 1999, p. 104-105).

De acordo com Netto (1999), o projeto profissional possui uma estrutura básica que tem em seu núcleo central elementos como: o reconhecimento da liberdade como valor central; que se posiciona a favor da equidade e da justiça social; e na perspectiva profissional, implica o compromisso com a competência. Mas também ressalta que nenhum projeto ético-político de qualquer profissão que seja, pode isolar-se, é necessário a articulação com outros segmentos profissionais, e com os movimentos sociais.

Essa relação para que a categoria não se isole em seus afazeres técnico-operativos é fundamental, como coloca Guerra (2015), visto que há uma diferença entre a coerência do que se deseja e a imposição da realidade concreta. Contudo, é necessário o debate sobre a expressão recorrente entre os/as Assistentes Sociais de que na “prática a teoria é outra”. Obviamente, não basta a intencionalidade para a transformação da realidade, porém uma prática sem embasamento teórico se torna uma ação vazia, inclusive de compromisso ético.

A profissão também dispõe de determinados instrumentos jurídico-legais, como por exemplo, o Código de Ética do Serviço Social, como o de 1986, que foi a primeira tentativa de aproximar os princípios da profissão aos interesses e necessidades da classe trabalhadora. Tal Código foi revisado, mais exatamente, em 1993, quando “[...] o novo Código incorporou tanto a acumulação teórica realizada nos últimos vinte anos pelo corpo profissional quanto os novos elementos trazidos ao debate ético pela urgência da própria revisão” (NETTO, 1999, p. 15).

De acordo com Iamamoto (2001, p. 53), “As diretrizes norteadoras desse projeto se desdobram no Código de Ética Profissional de 1993, na Lei que regulamenta a profissão de Serviço Social e nas Diretrizes Curriculares”. Nesse sentido, o ponto de partida para uma leitura sobre o projeto profissional-político do Serviço Social brasileiro dispõe de elementos para uma atuação radicalmente crítica e com forte traço anticapitalista, elementos estes presentes nos onze princípios fundamentais contidos no Código de Ética da Assistente Social (VASCONCELOS, 2015).

O conjunto de princípios do Código de Ética, como expressão ideo-política do Projeto Ético-Político do Serviço Social brasileiro, não é tomado aqui como uma “antecipação utópica de desenvolvimento futuro”, mas como uma petição de princípios, como um compromisso a se realizar. Compromisso que situa os assistentes sociais em “luta contra os resíduos burgueses na consciência dos trabalhadores (e) contra o aburguesamento de sua consciência” (Lukács, 1968, p. 11), na busca de fortalecimento do protagonismo dos trabalhadores na luta por emancipação como caminho para uma nova ordem societária; uma sociedade de homens e mulheres livres, emancipados (VASCONCELOS, 2015, p. 170).

Seguindo com Vasconcelos (2015), os princípios contidos no Código de Ética têm uma dimensão muito maior que apenas a defesa dos direitos humanos<sup>25</sup>, apesar de ser tomada por organismos internacionais que acabam por tomar essa bandeira de luta para fragmentar as diversas lutas contidas no seio da classe trabalhadora.

É desse modo que a luta pelos Direitos Humanos, com fim último, não se constitui uma ameaça real às instituições existentes; quando muito, contribui para a aparente e improvável “humanização do capitalismo”. Diante de pressões dos proprietários capitalistas, o Estado incorpora interesses pontuais das classes trabalhadoras, mediando um “pacto de dominação” favorável ao capital (VASCONCELOS, 2015, p. 172).

Segundo Pereira (2008), o Serviço Social parece um ponto fora da curva, em relação às profissões que sucumbiram ao conservadorismo. O que não quer dizer que há um corpo homogêneo no Serviço Social, pois há o avanço de ideias conservadoras entre a categoria, considerando que esse confronto é permanente. E esse combate se dá em diversas direções como, por exemplo, “[...] à quebra do quase monopólio do conservadorismo político na profissão seguiu-se a quebra do quase monopólio do seu conservadorismo teórico e metodológico” (NETTO, 1999, p. 12-13).

Todos os esforços foram dirigidos no sentido de adequar a formação profissional, em nível de graduação, às novas condições postas seja pelo enfrentamento, num

---

<sup>25</sup> Direitos Humanos apesar de ser uma bandeira liberal, portanto, não revolucionária, em tempos complexos, especialmente a partir do governo (ilegítimo) de Michel Temer, de esmagamento dos direitos trabalhistas e sociais, de índices assombrosos de desemprego, de violência urbana, de genocídio da juventude negra, torna-se uma bandeira progressista, fundamental.

marco democrático, da “questão social” exponenciada pela ditadura, seja pelas exigências intelectuais que a massa crítica em crescimento poderia atender. Em poucas palavras, entrou na agenda do Serviço Social a questão de redimensionar o ensino com vistas à formação de um profissional capaz de responder, com eficácia e competência, às demandas tradicionais e às demandas emergentes na sociedade brasileira – em suma, a construção de um novo perfil profissional (NETTO, 1999, p. 13).

Nesse sentido, a revisão da grade das diretrizes curriculares do Serviço Social de 1999 atende a essa necessidade que menciona Netto (1999, p. 32):

Profissional que atua nas expressões da questão social, formulando e implementando propostas para seu enfrentamento, por meio de políticas sociais públicas, empresariais, de organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Profissional dotado de formação intelectual e cultural generalista crítica, competente em sua área de desempenho, com capacidade de inserção criativa e propositiva, no conjunto das relações sociais e no mercado de trabalho. Profissional comprometido com os valores e princípios norteadores do Código de Ética do Assistente Social.

Ao longo deste trabalho falou-se de idealismo ao trabalhar com a importância de ter o PEP como norte orientador da atuação profissional e da construção histórica de dispositivos jurídico-legal-políticos como o Código de Ética, na tentativa de fornecer aos profissionais os instrumentos legais e políticos para orientar uma atuação profissional cotidiana crítica, e numa perspectiva transformadora. Ainda que os limites do cotidiano nos espaços sócio-ocupacionais tentem impor uma realidade de manutenção do *status quo*, mesmo tendo a clareza que os elementos constitutivos do projeto ético-político não serão plenamente implementados na atual ordem social, capitalista (TEIXEIRA; BRAZ, 2009).

A partir das contradições de classes que determinam a profissão – e daí a dimensão política da prática profissional, da qual falamos anteriormente – os/as assistentes sociais, podem desde que num ambiente de democracia política – o que significa afirmar que tal democracia é um pressuposto para a própria existência do projeto ético-político -, escolher caminhos, construir estratégias político-profissionais e definir os rumos da atuação e, com isso, projetar ações que demarquem claramente os compromissos (ético-políticos) profissionais. O que se está a dizer é que nosso projeto é expressão das contradições que particularizam a profissão e que seus princípios e valores – por escolhas historicamente definidas pelo Serviço Social brasileiro, condicionadas por determinantes histórico-concretos mais abrangentes – colidem (são mesmo antagônicas em sua essência) com os pilares fundamentais que sustentam a ordem do capital (TEIXEIRA; BRAZ, 2009, p. 11).

De acordo com Teixeira e Braz (2009), um dos principais desafios para a implementação do projeto ético-político no século XXI é o enfrentamento teórico às teorias conservadoras ou neoconservadoras, como a pós-modernidade, que tomou conta das ciências sociais e que o Serviço Social ainda está no embate, no enfrentamento. Contudo, como ressalta tais autores, é uma batalha dura visto que a ideia de que somos todos iguais, de que a sociedade não é dividida em classes, de que basta o esforço individual para obter uma vida

próspera, a ideia da meritocracia, tem ganhado muito espaço na sociedade como um todo, logo, a categoria de Assistentes Sociais não está imune a essas novas teorias.

### 3.2 SERVIÇO SOCIAL E O PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DA PROFISSÃO: DILEMAS DO TRABALHO PROFISSIONAL NOS PROJETOS URBANO-HABITACIONAIS

Neste item, busca-se responder a seguinte questão: quais os dilemas da prática profissional do Serviço Social em projetos urbano-habitacionais, considerando as orientações diferenciadas entre o projeto ético-político da profissão e as demandas governamentais ao exercício profissional nestes projetos?

Serão apresentados os resultados da pesquisa obtidos mediante realização de entrevistas a dez profissionais de Serviço Social. Ressalte-se que inicialmente, pretendia-se entrevistar um número maior de Assistentes Sociais (que atuassem em instituições municipais, estaduais e ONG's), o que não foi possível pela recusa de grande parte dos profissionais em conceder a entrevista<sup>26</sup>. Participaram da pesquisa: uma Assistente Social vinculada à Secretaria de Saneamento do município de Ananindeua (SESAN); uma da Secretaria de Habitação do município de Belém; três com vínculo empregatício com o Instituto Amazônico de Gestão Urbana e Ambiental (IAGUA); três do quadro profissional da empresa Urbaniza Engenharia e duas com experiências na implementação de projeto de trabalho técnico social.

Para apresentação da análise dos resultados, os dados foram sistematizados nos seguintes indicadores: projeto urbano/habitacional que está ou esteve; qual ano iniciou esse vínculo; quais as principais demandas governamentais exigidas; quais atividades desenvolve na equipe técnica social; qual significado do projeto ético-político; se considera que é possível articulação entre a atuação profissional e o projeto ético-político; caso sim, de que forma pode se dá; quais estratégias do ponto de vista profissional podem ser utilizadas em defesa das famílias atingidas pelos projetos; quais pontos positivos da atuação profissional; quais dilemas da profissão; quais desafios postos para a atuação profissional em relação ao projeto ético-político.

Em relação ao local de trabalho, a pesquisa identificou que das dez entrevistadas: três atuam no IAGUA implementando trabalho técnico social; uma tem vínculo com a

---

<sup>26</sup> Salienta-se que mesmo com a garantia de que o nome e o local de trabalho não seriam revelados, a maioria dos profissionais contatados se recusou a participar. Provavelmente se recusaram com receio da exposição de suas respostas, podendo resultar no prejuízo de seus cargos, dado que é expressivo o número de Assistentes Sociais que trabalham na política habitacional em forma de contratação.

SEHAB/Belém; uma com a SESAN/Ananindeua; três na Urbaniza Engenharia; duas com experiências com o trabalho técnico social em programas habitacionais tanto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>27</sup>, quanto Programa Minha Casa Minha Vida<sup>28</sup>.

Vale discorrer brevemente sobre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que foi lançado em 28 de janeiro de 2007 durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, este programa englobava um conjunto de políticas com o objetivo de acelerar o crescimento econômico do Brasil. A prioridade de investimento era em infraestrutura em áreas como: saneamento, habitação, transporte, energia, recursos hídricos, entre outros. Já o Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado em março de 2009 também no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Um programa de subsídio à aquisição da casa ou apartamento próprio às famílias com renda de até 1,8 mil reais, isso a primeira faixa.

Em relação ao início do trabalho na área da política habitacional, seis Assistentes Sociais responderam que trabalham nessa política desde 2007 (sendo que duas destas estão desempregadas atualmente, saindo da área em questão em 2011) com o início do PAC em Belém, com a implementação do PMCMV passaram a atuar neste, duas desde 2010, uma desde 2012, e uma desde 2015, portanto, entende-se que as entrevistadas possuem conhecimento da política habitacional e da intervenção profissional em programas habitacionais.

Sobre as demandas governamentais requeridas ao trabalho enquanto Assistente Social (Quadro 1), todas as entrevistadas relataram a implementação do cronograma de atividades que possui inúmeros eixos a serem desenvolvidos, primando pela participação das famílias nessas atividades, tais como: palestras; minicursos; oficinas.

---

<sup>27</sup> Lançado em 28 de janeiro de 2007 durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que englobava um conjunto de políticas com o objetivo de acelerar o crescimento econômico do Brasil. A prioridade de investimento era em infraestrutura em áreas como: saneamento, habitação, transporte, energia, recursos hídricos, entre outros.

<sup>28</sup> Lançado em março de 2009 também no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Programa de subsídio a aquisição da casa ou apartamento próprio às famílias com renda de até 1,8 mil reais, isso a primeira faixa.

Ainda nas primeiras décadas dos anos 2000, já sob a égide do governo federal de Lula da Silva e, posteriormente, Dilma Roussef, a política habitacional no Pará, notadamente entre 2009 a 2015, esteve vinculada aos programas habitacionais como o PAC/eixo Urbanização de Assentamentos Precários e, sobretudo o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), conforme discorre Costa (2016). “Destaca-se, a o investimento da COHAB no Programa Cheque Moradia. Quanto ao Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social destaca-se a “Ação PHIS Pará”, que foi um projeto desenvolvido pela COHAB/PA, para capacitar e apoiar os municípios paraenses, objetivando a regularização dos municípios junto ao SNHIS e dar condições para que os mesmos pudessem enfrentar suas carências habitacionais, por meio dos instrumentos da política habitacional, com a criação e fortalecimento de Fundos, Conselhos e a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (COSTA, 2016, p. 96).

**Quadro 1** – Principais demandas governamentais requeridas à atuação profissional no projeto habitacional e urbano.

<b>Síntese das respostas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- A Assistente Social além de desenvolver suas atribuições específicas ainda tinha que dar conta de tarefas que cabiam a outros profissionais, como pedagogo, psicólogo, designer gráfico, etc.</li> <li>- Por ausência de outros profissionais que compusessem a equipe multidisciplinar, a Assistente Social da área tinha que desenvolver funções que não eram específicas. A financiadora (CAIXA) não entende a necessidade da contratação de outros profissionais para a equipe.</li> <li>- A principal demanda governamental exigida é alcançar a meta quantitativa nas atividades do cronograma.</li> <li>- Por ausência de outros profissionais que compusessem a equipe multidisciplinar, a Assistente Social tinha que desenvolver funções que não eram específicas.</li> <li>- As mais variadas possíveis.</li> <li>- Visitas domiciliares; plantão social; encaminhamento para a rede de serviços.</li> <li>- Inserir as famílias no conjunto das atividades.</li> <li>- Cumprimento do cronograma de atividades e encaminhamento dos usuários à rede de serviços.</li> <li>- Diversas demandas, inclusive muitas que não são de competência do Serviço Social e alcançar as metas quantitativas.</li> <li>- Alcançar a meta quantitativa.</li> </ul>

Fonte: Pesquisa de campo, 2018.

Além das atividades citadas acima, também o plantão social, visitas domiciliares e encaminhamento à rede socioassistencial, bem como reuniões de explicação sobre o remanejamento de famílias, quando necessário. Contudo, quatro também fizeram críticas a financiadora dos projetos (CAIXA), dada a não contratação de outros profissionais essenciais para o bom desenvolvimento das atividades e acompanhamento às famílias. Também a ressalva em relação a pressão que as Assistentes Sociais passavam para alcançar acima de tudo, a meta quantitativa de famílias nas atividades, exigência que está contida no projeto de trabalho técnico social, inclusive para liberação do recurso financeiro para custeio das ações está relacionada ao cumprimento de tal exigência.

A assistente social além de desenvolver suas atribuições específicas ainda tinha que dar conta de tarefas que cabiam a outros profissionais, como pedagogo, psicólogo, designer gráfico, etc. Os recursos para a implementação do TTS [Trabalho Técnico Social] eram bem reduzidos em relação ao projeto físico, e essa limitação orçamentária se dava pela ideia de que o TTS não era primordial para aquela comunidade atingida pelo projeto físico. Uma outra questão tem a ver com a ideia equivocada de que a assistente social pode desenvolver qualquer outra função que não seja a sua específica, que pela natureza histórica da profissão, sempre iremos dar um jeitinho para que o cronograma seja cumprido. (Entrevistada 1).

A referência sobre alcançar metas quantitativas se impondo sob o encaminhamento de outras demandas advindas das famílias beneficiárias, é uma fala recorrente das entrevistadas. Há outra fala que chamou atenção: “Por ausência de outros profissionais que compusessem a equipe multidisciplinar, a assistente social da área tinha que desenvolver funções que não era nossa [...]” (Entrevistada 2), esse trecho revela algo bastante latente nas áreas de

implementação do trabalho técnico social, que é o acúmulo de funções que o profissional de Serviço Social acaba tendo, não há a preferência por contratar uma equipe multidisciplinar, como: pedagogo, psicólogo, etc. Nesses casos, a/o Assistente Social acaba por desempenhar funções que não fazem parte exatamente de suas atribuições privativas.

Essa é uma realidade ainda muito presente, de considerar que a/o Assistente Social é profissional generalista, que a demanda diária é que vai construir suas atribuições e teoricamente pode-se buscar relação com a elaboração de Marx e Engels (1986), ao se referirem que quando a força de trabalho é apropriada pelo capitalista, o produto do seu trabalho é propriedade do capitalista. “O capitalista, mediante a compra da força de trabalho, incorporou o próprio trabalho, como fermento vivo, aos elementos mortos constitutivos do produto, que lhe pertencem igualmente” (MARX; ENGELS, 1986, p. 304).

Há uma discussão interessante que também é feita por Yazbek (2009), que apesar de a profissão ser reconhecida legalmente como de profissionais liberais, a/o Assistente Social não o é, ou seja, este profissional não possui a real autonomia do ponto de vista técnico, político, organizacional.

Segundo Yazbek (2009), somente é possível desvendar o significado da profissão inserindo-o no contexto geral da sociedade a partir da reprodução das relações sociais, esse é um conceito fundamental para compreender o significado da profissão no capitalismo, essa reprodução das relações sociais<sup>29</sup> é a reprodução de determinado modo de vida, de práticas culturais e políticas, do cotidiano, é nesse contexto que a/o Assistente Social intervém. Assim, conforme Iamamoto e Carvalho (1995, p. 75), a/o Assistente Social atua na contradição da preservação dos interesses do capital e da necessidade de criar mediações de sobrevivência daqueles que vivem do trabalho, “Serviço Social, como instituição componente da organização da sociedade, não pode fugir a essa realidade”.

A cartilha do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), edição de 2012, que trata sobre as atribuições privativas da/do Assistente Social, esclarece:

Considerando o objeto do Serviço Social a questão social e suas múltiplas determinações na vida social, entendemos ser impossível listar todas as demandas que compõem matéria da profissão. Cabe ao profissional identificar os objetos, elaborar sua proposta de intervenção, fundamentando sua prática cientificamente, distinguindo-a do trabalho de um leigo [...]. (CFESS, 2012, p. 26).

---

<sup>29</sup> Que na tradição marxista se refere ao modo como são produzidas e reproduzidas as relações sociais nesta sociedade, a reprodução das relações sociais é entendida como a reprodução da totalidade da vida social (YAZBEK, 2009).

No artigo 5º da Lei de Regulamentação da Profissão, lei 8662/93, a descrição das atribuições privativas é a seguinte:

I - coordenar, elaborar, executar, supervisionar e avaliar estudos, pesquisas, planos, programas e projetos na área de Serviço Social;

II - planejar, organizar e administrar programas e projetos em Unidade de Serviço Social;

III - assessoria e consultoria e órgãos da Administração Pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, em matéria de Serviço Social;

IV - realizar vistorias, perícias técnicas, laudos periciais, informações e pareceres sobre a matéria de Serviço Social;

V - assumir, no magistério de Serviço Social tanto a nível de graduação como pós-graduação, disciplinas e funções que exijam conhecimentos próprios e adquiridos em curso de formação regular;

VI - treinamento, avaliação e supervisão direta de estagiários de Serviço Social;

VII - dirigir e coordenar Unidades de Ensino e Cursos de Serviço Social, de graduação e pós-graduação;

VIII - dirigir e coordenar associações, núcleos, centros de estudo e de pesquisa em Serviço Social;

IX - elaborar provas, presidir e compor bancas de exames e comissões julgadoras de concursos ou outras formas de seleção para Assistentes Sociais, ou onde sejam aferidos conhecimentos inerentes ao Serviço Social;

X - coordenar seminários, encontros, congressos e eventos assemelhados sobre assuntos de Serviço Social;

XI - fiscalizar o exercício profissional através dos Conselhos Federal e Regionais;

XII - dirigir serviços técnicos de Serviço Social em entidades públicas ou privadas;

XIII - ocupar cargos e funções de direção e fiscalização da gestão financeira em órgãos e entidades representativas da categoria profissional.

Portanto, mediante exposição das atribuições privativas fica nítido que, como relatado nas respostas, a/o Assistente Social acaba por desempenhar funções outras que não exatamente as descritas no Art. 5º. Por exemplo, é este profissional que no momento que precisa fazer uma atividade lúdica específica com crianças da área, planeja e executa, sendo que uma/um pedagogo(a) tem o conhecimento e habilidade desenvolvida para tal, este é

apenas um exemplo. De confecção de convites, faixas, a plantão social e visita domiciliar, o profissional de Serviço Social é convocado para dar conta de todas as demandas.

Ao serem questionadas acerca das atividades que vêm desenvolvendo dentro da equipe de trabalho social no projeto habitacional e urbano (Quadro 2), as entrevistadas responderam de forma muito semelhante, ressaltando atividades dos eixos de mobilização, organização e fortalecimento social, acompanhamento e gestão social da intervenção, gestão condominial, educação ambiental e patrimonial e desenvolvimento socioeconômico.

**Quadro 2** – Atividades que desenvolve o Assistente Social na equipe de trabalho social no projeto habitacional e urbano.

<b>Síntese das respostas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mobilização comunitária, fomento à construção de lideranças na comunidade, realização do cronograma de atividades.</li> <li>- Visitas domiciliares para os inscritos nos programas habitacionais, plantões sociais, reuniões comunitárias, entrevistas, elaboração de relatórios sociais, levantamentos socioeconômicos.</li> <li>- Atividades do cronograma.</li> <li>- Mapeamento da rede de atendimento e direitos, além de visita domiciliar, plantão social.</li> <li>- Atividades dos Eixos de Mobilização, Organização e Fortalecimento Social, Acompanhamento e Gestão Social da intervenção, Gestão Condominial, Educação Ambiental e Patrimonial e Desenvolvimento Socioeconômico.</li> <li>- Planejamento das ações junto à equipe.</li> <li>- Acolhimento, plantão social, realização do cronograma de atividades, visita domiciliar, encaminhamento para a rede de serviços.</li> <li>- Implementação do cronograma respeitando os eixos.</li> <li>- Atividades do cronograma procurando envolver as lideranças comunitárias.</li> <li>- Plantão social, visitas domiciliares, atividades do cronograma.</li> </ul>

Fonte: Pesquisa de campo, 2018.

A fala de uma entrevistada ilustra a seguinte situação:

Funções técnicas de apresentação do TTS, visita domiciliar, mapeamento, plantão social, acolhimento das famílias. O grande desafio é manter o sigilo profissional, identificar as problemáticas existentes em cada conversa no plantão social, acessar a rede de serviços pra além da política habitacional. É uma única sala, um quadrado para tudo, o que prejudica o sigilo profissional, então tivemos um primeiro enfrentamento com a engenharia pra conseguir mais uma sala, um banheiro específico para as técnicas do TTS. Também foi criado pela equipe social um instrumental para estabelecer diálogo com a equipe de engenharia, já que essa relação é muito fina, conflituosa, eles [a equipe de engenharia] pensam que são superiores. (Entrevistada 4).

Segundo Iamamoto e Carvalho (1995), o Serviço Social é considerado a partir de dois ângulos indissociáveis e interdependentes: realidade vivida e representada na e pela consciência de seus agentes profissionais; atividade socialmente determinada pelas circunstâncias sociais. Esses dois ângulos podem ser contraditórios, podendo ocorrer um desencontro entre as intenções do profissional, o trabalho que realiza e os resultados que produz. A prática profissional permite apreender as dimensões subjetivas e objetivas. Sendo

as subjetivas no sentido de identificar a forma como a Assistente Social incorpora em sua consciência o significado de seu trabalho e a direção social que imprime ao seu fazer profissional. E as objetivas no sentido de considerar os determinantes sócio-históricos do exercício profissional em diferentes conjunturas.

[...] a historicidade da profissão, seu caráter transitório e socialmente condicionado – ela se configura e se recria no âmbito das relações entre o Estado e a sociedade, fruto de determinantes macro-sociais que estabelecem limites e possibilidades ao exercício profissional, inscrito na divisão social e técnica do trabalho e nas relações de propriedade que a sustenta. Mas é, também, fruto dos agentes que a ela se dedicam em seu protagonismo individual e coletivo (IAMAMOTO, 2001, p. 18-19).

Há características do cotidiano que acabam influenciando o fazer profissional, segundo Forti e Guerra (2017, p. 53), “Como uma das esferas da vida social, o cotidiano é o lugar da reprodução dos indivíduos, sendo por isso um espaço ineliminável e insuprimível”.

Essa discussão tem relação com as três dimensões do exercício profissional, que são: teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa, não podem ser tomadas pelos profissionais como unidades isoladas, apesar de suas particularidades. Segundo Santos, Backx e Guerra (2017, p. 27):

Particularidades essas que permitem que a dimensão técnico-operativa se constitua na “forma de aparecer” da profissão, na dimensão “pela qual a profissão é conhecida e reconhecida”. Ela é o “modo de ser” da profissão, o modo como aparece no movimento das três dimensões.

Santos, Backx e Guerra (2017) ressaltam que o exercício profissional tem como reflexo ações interventivas, formativas e investigativas, que em nada se confundem com as dimensões constitutivas desse fazer profissional, há grande confusão no seio da categoria em relação a esses temas.

Pensar o exercício profissional a partir dessas três dimensões coloca a possibilidade de entender o significado social da ação profissional – formativa, interventiva e investigativa. Pensá-las de modo articulado e orgânico, mas reconhecendo a particularidade de cada uma, permite entender o papel da teoria como possibilidade, uma vez que leva ao conhecimento da realidade, indica caminhos, estratégias, bem como o instrumental técnico-operativo que deve ser utilizado e como deve ser manuseado. Implica, portanto, pensar a relação que se estabelece entre teoria e prática, com as mediações necessárias para que a finalidade ideal, através da intervenção, possa se constituir em finalidade real, objetiva (SANTOS; BACKX; GUERRA, 2017, p. 28).

Tais autoras chamam atenção para a necessidade de repensar o cotidiano profissional, como tentativa de superar o já instituído. Assim como, a importância de qualificar a utilização dos instrumentos e técnicas. Contudo, também fazem uma ressalva fundamental acerca desse arcabouço de instrumentos:

[...] a dimensão técnico-operativa não pode ser reduzida à questão dos instrumentos e técnicas. Ela mobiliza as dimensões teórico-metodológicas – para analisar o real e investigar novas demandas – e ético-políticas – permitindo avaliar prioridades, as alternativas viáveis para a realização da ação, bem como projetar a ação em função dos valores e finalidade e avaliar as consequências da ação –, além das condições objetivas do trabalho e as condições subjetivas dos agentes profissionais. (SANTOS; BACKX; GUERRA, 2017, p. 29-30).

Portanto, utilizar o instrumental técnico-operativo sem compreender as mediações necessárias para sua implementação na realidade, contribui para que o retorno profissional, do ponto de vista da resposta aos usuários, se torne uma ação pouco consciente, pouco crítica, e pouco competente (SANTOS; BACKX; GUERRA, 2017).

Para Guerra (2017), o cotidiano frenético por si só limita uma atuação do profissional de Serviço Social numa perspectiva transformadora, tais como: a heterogeneidade das demandas do cotidiano, sendo assim, a diversidade de pautas que chegam até o profissional o faz se ocupar integralmente da busca pela resolutividade. A espontaneidade do sujeito social em apenas reproduzir, de maneira espontânea, e até naturalizada, costumes, comportamentos.

Essa análise de Guerra tem sustentação no cotidiano profissional dentro das áreas de implementação do TTS, ser selecionado e receber a casa própria para famílias que possuem essa necessidade como um sonho quase impossível de se realizar, é uma grande mudança de vida e até de hábito por parte dessas famílias. O cronograma de atividades tem pouca margem de mudança, daí os plantões sociais e as visitas domiciliares serem tão importantes, é o momento da escuta, portanto, para atender o sigilo profissional é fundamental que o espaço de atendimento às famílias seja garantido, no geral, apenas com muito diálogo e em alguns casos, até enfrentamento com a equipe de engenharia que essa garantia profissional é viabilizada.

Sobre as atividades a serem desenvolvidas, mesmo sendo no geral um cronograma bem extenso, há aquelas primordiais para favorecer o uso mais apropriado da unidade habitacional, e as que promovem a mobilização e a participação social por meio de atividades de caráter socioeducativo, um trecho da fala de uma das entrevistadas explicita melhor: “procurando envolver as lideranças da comunidade na organização” (Entrevistada 10). É dessa forma que o trabalho técnico social pode dar certo, além de construir uma cultura de mobilização e organização comunitária que permanecerá mesmo quando a equipe técnica social se retirar da área.

Uma das principais importâncias do TTS ser implementado é a possibilidade de as famílias beneficiárias compreenderem que possuem um papel fundamental na manutenção do

espaço, da construção de uma cultura política de organização enquanto beneficiários de uma política pública.

Em relação ao significado do projeto ético-político de Serviço Social as respostas foram vagas, demonstrando fragilidade de conteúdo no conhecimento sobre o projeto ético-político da profissão (Quadro 3).

**Quadro 3** – Significado do Projeto Ético-Político da Profissão de Serviço Social.

<b>Síntese das respostas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- É a relação enquanto profissional, com o que aprende, com o que consegue passar para as pessoas.</li> <li>- Não se discute o PEP na realidade da atuação. Não adianta pensar que vamos mudar o mundo, não estamos fora do modo de produção capitalista e precisamos responder as questões institucionais. O PEP é uma opção ideológico-política.</li> <li>- É o nosso horizonte ou deveria ser.</li> <li>- É uma questão de compromisso pessoal. Na academia é uma coisa, quando vai para a prática é outra. Se não der conta das demandas institucionais impostas, é demissão.</li> <li>- Na categoria ainda há muito desconhecimento sobre o PEP e o Código de Ética, o que dificulta para a implementação.</li> <li>- Está na sua importância em refletir que os projetos profissionais podem visar questões societárias que tocam em projetos coletivos que garantem melhoria da qualidade de vida do conjunto da sociedade.</li> <li>- É um compromisso político. Vai de cada um, depende da formação que recebeu na Universidade. Não se preocupa com a atuação de acordo com o projeto ético-político, o mais importante é saber que atendeu de forma satisfatória o usuário.</li> <li>- Tem uma importância fundamental ainda mais em tempos tão sombrios e de avanço do conservadorismo. Mas muitas vezes não é possível ver na prática profissional sua viabilidade.</li> <li>- Um guia, um direcionamento para o exercício profissional do Assistente Social.</li> <li>- Grande importância, mas pouco conhecimento.</li> </ul>

Fonte: Pesquisa de campo, 2018.

O projeto ético-político não é um manual físico e talvez alguns profissionais ainda não conheçam profundamente sua importância, e relação deste com a realidade, e essa pouca profundidade tem uma relação intrínseca com a formação desde a graduação. O projeto ético-político é uma opção política e que independente dessa opção representa um projeto de sociedade. Na maioria das respostas há um caráter essencialmente individual da atuação profissional sem levar em consideração as questões subjetivas e objetivas que envolvem o cotidiano profissional e o direcionamento ético-político-ideológico. A resposta abaixo de uma das entrevistadas ilustra essa assertiva:

É o nosso horizonte ou deveria ser. Nosso PEP é um avanço importante da categoria, mesmo ainda tendo muito desconhecimento, muita confusão, ainda é difícil ter uma prática profissional tendo o PEP como horizonte, a realidade é mais complexa, no dia a dia temos que dar respostas mais imediatas, é isso que os usuários esperam do nosso atendimento, das assistentes sociais, também não dá para achar que vai sair da universidade e utilizar toda a teoria que estudamos lá. Aqui fora é mais complexo. (Entrevistada 3).

Na vida cotidiana o profissional tem dificuldades de conseguir tecer redes de leitura crítica da realidade e acaba por responder de forma imediatista a demandas também imediatas da reprodução social dos sujeitos. E por último, a superficialidade extensiva, que é a forma de o profissional responder superficialmente às demandas sem fazer assim a leitura de totalidade, a prioridade em alcançar metas, ou ter um determinado quantitativo de atendimentos e não desvelar o que está por trás de cada situação apresentada.

O imediatismo como uma característica própria do cotidiano, que implica na ausência de apreensão das mediações, só pode ser enfrentado através desta via: da apreensão das mediações que constituem os processos sociais e os vinculam a outros, já que estes só se explicam no seu movimento de constituição, na sua historicidade e na relação com os outros processos que se movimentam numa perspectiva de totalização (GUERRA, 2017, p. 55).

É fato que o trabalho diário da atuação profissional, das metas a alcançar, do engessamento da política, da pouca autonomia do profissional de Serviço Social, não permite uma prática refletida na teoria crítica, aquela que vai além do aparente. Contudo, não há neutralidade, o profissional que não conseguir atuar numa perspectiva de totalidade estará atuando, mesmo que inconscientemente, para manter o *status quo* burguês (GUERRA, 2017).

Dadas as características acima mencionadas, o cotidiano profissional é pleno de requisições de cumprimento de normas, regulamentos, orientações ou decisões de superiores, os quais impõem ao profissional a necessidade de respostas a elas. Neste contexto, a prioridade é responder aos fenômenos, não importa como, disto resultando um conjunto de respostas profissionais rápidas, ligeiras, irrefletidas, instrumentais, baseadas em analogias, experiências, senso comum, desespecializadas, formais, modelares, em obediência a leis e superiores, sem a qualificação necessária para distingui-las de respostas atribuídas por leigos (GUERRA, 2017, p. 55-56).

É nesse sentido que as atribuições socioprofissionais da Assistente Social convergem para uma intervenção de reprodução da manutenção da força de trabalho, “[...] a partir de formas de regulação social capitaneadas pelo Estado burguês, cuja natureza contraditória é permeável aos interesses da classe e/ou segmentos da classe trabalhadora” (SANTOS; BACKX; GUERRA, 2017, p. 41).

Sobre a possibilidade de articulação da atuação das/dos Assistentes Sociais em projetos habitacionais e urbanos e o projeto ético-político do Serviço Social brasileiro (Quadro 4), no geral, as respostas são no sentido de que é possível e necessária a articulação entre a atuação profissional das/dos Assistentes Sociais e o projeto ético-político, contudo, não é algo simples, visto a controvérsia da política, dos elementos impostos na realidade, da subjetividade presente dos beneficiários dos programas urbano-habitacionais.

**Quadro 4** – Como se articula o Projeto Ético-Político da Profissão de Serviço Social ao trabalho profissional.

<b>Síntese das respostas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- O projeto ético-político é opção de classe e materializar isso nas atividades é muito difícil. O projeto já vinha pronto, pouco poderia ser alterado, as demandas da comunidade eram pouco levadas em consideração, a necessidade vinha de fora para dentro. Se passava a falsa ideia de fomento de trabalho e renda. O tempo cronológico do TTS é ingrato.</li> <li>- Há possibilidade de articulação, mas a realidade de atuação dos Assistentes Sociais nos projetos de habitação é distante de uma atuação pautada na mudança de realidade de vida da população beneficiária.</li> <li>- É possível fazer essa articulação, só não é fácil. Mas o Serviço Social tem um diferencial em relação a outras categorias, e isso tem a ver com os instrumentais teórico e político, com as ferramentas, e o PEP é o principal deles.</li> <li>- O fazer diário nos programas habitacionais é criar estratégias que permitam a comunidade enxergar além do que está posto, não é apenas cumprir tarefas até entregar a unidade habitacional.</li> <li>- Essa é uma questão fundamental, pois a sustentabilidade de uma intervenção está relacionada com a capacidade de quem conduz o Trabalho Social na comunidade.</li> <li>- Essa articulação é como algo indissociável do exercício profissional do Assistente Social. Ao executar as ações de um programa habitacional, imediatamente se trabalha com os princípios éticos da profissão, bem como os deveres do profissional para com os usuários da política.</li> <li>- Até num simples convite confeccionado para uma palestra se buscava refletir sobre a linguagem necessária para acessar as famílias. O posicionamento do profissional é importante, e hoje cada vez mais os profissionais estão com medo de enfrentar os desafios.</li> <li>- É possível caso tenha uma prática profissional crítica.</li> <li>- É possível, mas complexo para se implementar na realidade, pois o cotidiano é alienador.</li> <li>- A categoria tem instrumentais historicamente construídos para que o Assistente Social atue numa perspectiva transformadora, há mediações, o profissional precisa ter habilidade para não se enfrentar diretamente com quem o contrata, do contrário é demitido, mas também pode atuar na contramão do conservadorismo.</li> </ul>

Fonte: Pesquisa de campo, 2018.

A dinâmica dentro das áreas de implementação do trabalho técnico social é de alcançar as metas quantitativas nas atividades e realizar o convencimento de que as unidades habitacionais, que diversas vezes são entregues com algum defeito, como por exemplo rachaduras, são imprevistos naturais e que a vitória maior é a concessão da casa própria. Abaixo a fala de uma das entrevistadas que demonstra como os profissionais ainda veem uma distância entre o projeto ético-político estudado na academia e a implementação deste através das mediações necessárias:

O projeto ético-político é opção de classe e materializar isso em nossas atividades é muito difícil, pensar coletivamente, trazer as reflexões da área. O projeto já vinha pronto, pouco poderíamos alterar, as demandas da comunidade eram pouco levadas em consideração, os cursos previstos não eram pensados junto à comunidade, então a necessidade vinha de fora pra dentro. Se passava a falsa ideia de fomento de trabalho e renda. O tempo cronológico do TTS [Trabalho Técnico Social] também era ingrato (Entrevistada 1).

É fato que as/os Assistentes Sociais têm um diferencial para combater as mazelas sociais impostas pelo sistema do capital, e ter uma atuação profissional crítica e comprometida, através de seus instrumentais teórico-metodológico-político e técnico.

Mas é preciso reconhecer, sob pena de se iludir e de iludir os outros: o capitalismo contemporâneo, as contradições que lhe são próprias, dificulta ainda mais o desvelamento da aparência que recobre a realidade e de que esta realidade se recobre. Ora, o sujeito que realiza este projeto é formado e forjado numa sociabilidade individualista que aposta na divisão, concorrência, competitividade e fragmentação. Algo tem de ocorrer para que valores humano-genéricos lhe façam sentido; este sujeito precisa colocar em xeque os valores e a moralidade dominante (GUERRA, 2015, p. 44).

De acordo com Vasconcelos (2015), na sociedade vigente, do capital, não há condições dignas de vida e de trabalho para a grande maioria da população, que é a classe trabalhadora, contudo, as Assistentes Sociais têm que atuar a partir das contradições dessa mesma sociedade, numa perspectiva de superação do capitalismo e, portanto, construção de uma nova sociabilidade. A autora continua dizendo que a totalidade das categorias profissionais é chamada a intervir no sentido de colaborar com os interesses da burguesia, obviamente, no caso do Serviço Social, o que entra em disputa nessa situação é o embate entre o projeto ético-político da profissão, tendo como base um projeto de sociedade radicalmente diferente do vigente e do projeto da classe dominante, tendo como base os princípios do Código de Ética<sup>30</sup>.

Para que, no Serviço Social, os princípios do CE [Código de Ética], no seu conjunto, conservem seu caráter anticapitalista, para além do caráter democrático, faz-se necessário que eles, ao mediar a formação e a prática, transformem profundamente não só a posição ético-política dos assistentes sociais, dada na sociedade burguesa, mas redirecionem, conseqüentemente, a prática dos assistentes sociais, o que, na seqüência, pode repercutir na práxis social, da qual é parte e expressão; uma transformação que não se dá na letra fria da reflexão teórica (como aqui), no Código de Ética, nem no projeto de formação, os quais permanecem no âmbito da petição de princípios. Dá-se no complexo campo da *práxis* – na formação acadêmico-profissional/formação permanente, nos espaços socioassistenciais, em unissonância e indissociável da luta político-ideológica da categoria em articulação com a luta geral dos trabalhadores, um processo indissociável do movimento social, complexo de complexos, mediado por aqueles princípios e pelas referências teórico-metodológicas necessárias. (VASCONCELOS, 2015, p. 172-173).

De acordo com Vasconcelos (2015), não basta assimilar com clareza a dimensão técnico-operativa e teórico-metodológica, enquanto Assistentes Sociais é importante compreender qual o direcionamento político-estratégico desses instrumentais e sua indissociabilidade. Daí a fundamental importância da dimensão ético-política, esta que

---

<sup>30</sup> É nesse sentido que a luta pela ampliação e consolidação da cidadania com vistas à garantia de direitos civis, sociais e políticos das classes trabalhadoras só mediada pelos demais princípios do Código de Ética do assistente social pode apontar para a superação da democracia burguesa, o que significa, como fim último, contribuir na superação da ordem do capital e, aí sim, contendo a possibilidade de se constituir em contribuição aos trabalhadores na imposição de limites ao capital e enfrentamentos reais às instituições existentes, na busca por emancipação humana (VASCONCELOS, 2015, p. 172).

reconhece o/a Assistente Social como um profissional engendrado nas relações contraditórias da sociedade capitalista.

Em relação às estratégias que são utilizadas pelo trabalho profissional em defesa dos cidadãos atingidos pelos projetos (Quadro 5), um dos elementos mais presentes nas respostas tem a ver com o fato de o projeto técnico social não ser programado, planejado, elaborado junto aos líderes das comunidades onde será implementado, daí as reclamações recorrentes, por exemplo, sobre os cursos de geração de trabalho e renda que normalmente não respeitam a dinâmica e a preferência das famílias, portanto as prioridades não são definidas pelos moradores.

**Quadro 5** – Estratégias do trabalho profissional articuladas ao Projeto Ético-Político da Profissão de Serviço Social.

<b>Síntese das respostas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir a participação popular e a articulação entre órgãos, secretarias e esferas de governo.</li> <li>- Construção de um forte laço com a comunidade, o que facilita muito na implementação do TTS. Saber trabalhar com as peças-chave, que são as lideranças. Ter habilidade para esclarecer sobre os direitos.</li> <li>- Informação sobre seus direitos, fomento da organização comunitária.</li> <li>- A equipe social tinha um compromisso, em primeiro lugar com a comunidade beneficiária, mas sem esquecer que também estava naquela área representando um ente do Estado, mas o papel da equipe social também era de organizar as famílias através das informações necessárias para acessar seus direitos.</li> <li>- Considera fundamental o quesito transparência e publicidade nas ações de todo o processo, pois percebe como estratégia de defesa dos cidadãos, uma vez que inibe, diversas vezes, o surgimento de oportunistas.</li> <li>- Orientava a comunidade pela busca de seus direitos, a não aceitar a unidade habitacional, o projeto, como caridade, é direito.</li> <li>- Fomentar a participação da comunidade beneficiária, no sentido de que o trabalho técnico social vai sair da área, mas a organização comunitária precisaria continuar.</li> <li>- Oferecer às famílias beneficiárias informações sobre seus direitos e como acessá-los.</li> <li>- Atuar na defesa dos direitos dos usuários da política.</li> </ul>

Fonte: Pesquisa de campo, 2018.

Mesmo com todas as limitações institucionais dos TTSs, a importância de sua existência para as famílias beneficiárias é notória, pois há o fomento da participação e da organização comunitária, porém o elemento do tempo cronológico é desfavorável, no geral são dois anos, mas atualmente esse tempo reduziu mais ainda, a maioria dos projetos de trabalho técnico social implementados nos conjuntos habitacionais é de seis meses, o que não permite um fortalecimento mais orgânico das lideranças e das famílias como um todo, tampouco um desenvolvimento mais consolidado da intervenção social a partir da atuação do/da Assistente Social.

A defesa dos usuários e de seus direitos é a missão central das/dos Assistentes Sociais, é através do atendimento social, onde também são explicados sobre os direitos que aquelas

famílias possuem, que se fomenta a importância do desenvolvimento das potencialidades das famílias atendidas, beneficiárias do programa habitacional, onde se discute sobre a realidade vivenciada por aquelas famílias, com o objetivo de fazê-las compreender verdadeiramente sobre seus direitos, e que portanto, a unidade habitacional não é um gesto caridoso de qualquer governante. Possui uma importância grande esse desvelar o aparente, contribuir para que as famílias beneficiárias enxerguem para além do que está (im)posto no cotidiano, e através de sua organização comunitária (que também é previsto no cronograma de atividades) se mobilizar coletivamente para conquistar os equipamentos urbanos necessários, que não são construídos ou previstos no projeto físico. A resposta a seguir expressa essa assertiva:

A necessidade da construção de um forte laço com a comunidade, o que facilita muito na implementação do TTS. Saber trabalhar com as peças-chave, os principais líderes. Ter habilidade para esclarecer sobre seus direitos e incentivá-los a buscar a concretização deles, mesmo que pra isso precise ter algum enfrentamento com alguma Instituição e seus representantes. (Entrevistada 2).

Contudo, outra fala de uma das entrevistadas chamou atenção, ao se referir sobre a importância de a equipe social não esquecer que está na área representando uma Instituição, quer seja governamental, ONG, ou empresa, essa ressalva é pertinente devido as diversas ocorrências de desentendimento entre a equipe social e os líderes comunitários, há uma cobrança maior à equipe por estar diariamente na área. Conquistar a confiança desses líderes e construir as mediações necessárias para o bom diálogo entre os agentes sociais envolvidos, é a melhor ferramenta.

Eu estava na comunidade representando o IAGUA, e a CAIXA, mas acima de tudo estava como Assistente Social, e orientava a comunidade pela busca de seus direitos, a não aceitar a unidade habitacional tal como ela vinha cheia de problemas na construção, o projeto como caridade, é direito (Entrevistada 5).

Há nas áreas de implementação dos TTSs pouca conexão entre as Instituições como CAIXA, COHAB, Secretarias municipais de habitação e a comunidade, são inúmeros problemas advindos dessa frágil interação, desse pouco conhecimento sobre quem são as famílias beneficiárias e suas reais necessidades, já levantado alguns aqui neste trabalho, como por exemplo: os cursos de geração de renda que normalmente não se adequam a realidade das famílias. O primordial era o alcance das metas quantitativas para que o recurso financeiro fosse liberado, mesmo que isso significasse a insatisfação das famílias beneficiárias.

A pouca flexibilidade do projeto técnico social é um entrave para um melhor desenvolvimento e acompanhamento da vivência nos conjuntos habitacionais, essa pouca flexibilidade se dá por parte da financiadora e do Ministério das Cidades que não

compreendem que apesar da pobreza, da falta de moradia, de acesso a equipamentos públicos, de direitos sociais, ser algo que acontece em todo território nacional, tem especificidades e regionalidades que precisam ser levadas em consideração no momento da elaboração do projeto. Daí as inúmeras reclamações sobre, por exemplo, o material utilizado na construção das unidades habitacionais, que não respeitam o clima de nossa região, o telhamento, as portas, as janelas, são de um material que aumenta o calor interno nas unidades habitacionais, este é apenas um exemplo de como todas as reclamações e situações desembocavam nos plantões sociais, na tentativa de que fosse solucionado pela equipe técnica social.

Essas questões que poderiam ser resolvidas sem causar transtorno às famílias, que já são demasiadamente atingidas pelo não acesso às políticas públicas, acontecem por não haver pesquisa prévia na comunidade onde será implementado o projeto técnico social, para saber das famílias quais cursos, oficinas, minicursos, gostariam de fazer, e o momento da pesquisa para caracterização e levantamento de opinião é previsto no caderno de orientação técnico social (COTS), há também o recurso previsto no projeto de intervenção que é o da reprogramação contratual<sup>31</sup>, onde a equipe social elabora uma justificativa e solicita à CAIXA a mudança de curso, por exemplo, mas esse trâmite é muito burocrático, por vezes, irrealizável, visto que dependendo da mudança somente pode ser feito por curso semelhante, uma vez que não há possibilidade de haver mudança também de recurso empregado. Por exemplo: há no cronograma de atividades um curso de garçom, mas o apelo da comunidade é para um curso de operador de caixa, são recursos financeiros e de infraestrutura bem diferentes.

Como o recurso do projeto como um todo destinado ao projeto técnico social é um valor normalmente aquém das reais necessidades de implementação, os minicursos são: decoração de sandálias, confecção de bijuterias artesanais, entre outros, que despertam pouco interesse das famílias.

Desse modo, entre a intencionalidade e a objetivação dessa, um conjunto de mediações e sistemas de mediações necessita ser mobilizado. A intencionalidade só se realiza na e como práxis. Por isso, intencionalidade posta nos projetos só se materializa na práxis quando se metamorfoseia em práticas sociais e políticas. Por isso, não há práxis sem a produção de finalidades, que caracteriza o momento do projeto. Por isso, a práxis tem de explicitar valores do sujeito e a direção social dada pelas suas finalidades e pela maneira de atendê-las. E, assim, um projeto profissional crítico é um momento de preparação para uma práxis, que expressa/reforça projetos de sociedade. A práxis é a realização da vontade, da teleologia, resultado de uma

---

<sup>31</sup> “Quando houver necessidade de alteração contratual envolvendo metas e/ou itens de investimento, valores e prazos, que interfiram nos aspectos sociais da intervenção, deve ser apresentada proposta de reprogramação, especificando as alterações pretendidas e seus impactos junto à comunidade, com manifestação do técnico responsável!” (COTS, 2013, p. 12).

causalidade posta por um sujeito que tinha em mente essa sua atividade, que a projetou inteiramente, ainda que não a realize inteiramente na sua prática (GUERRA, 2015, p. 50).

Um elemento também importante do objetivo do trabalho técnico social é a participação comunitária, logo a equipe se desdobra para conseguir com que as famílias beneficiárias tenham total interação com o projeto e o cronograma, mas se o conjunto de atividades propostas não suscitar o interesse e curiosidade desses, essa participação se torna formal, apenas para cumprir a meta quantitativa, e nada que contribua para a construção da consciência crítica das famílias em relação ao seu papel na sociedade de classes, de enfrentamento aos privilégios de uma elite dominante, é sedimentado. A luta por habitação é um problema histórico no Brasil, um país que tem como marcas de sua formação social privilégios oligárquicos que marcaram a constituição de um Estado Nacional patrimonialista com políticas sociais e cidadania restrita (FERNANDES, 2005).

Apesar das diversas demandas que chegam até os/as Assistentes Sociais não se pode perder de vista o que Yamamoto (2001) chama de competências do Serviço Social, uma vez que essa intervenção não deve se restringir à dimensão técnica que aponta resultados práticos no atendimento demandado. Sendo assim fala-se da terceira dimensão que apresenta as competências profissionais do/da Assistente Social, que é a teórico-metodológica, esta que indica a necessidade de uma constante busca pelo conhecimento e qualificação profissional (SOUSA, 2008).

Em relação à implementação do trabalho profissional da/do Assistente Social no projeto em que atua ou já atuou (Quadro 6), foram apresentados vários pontos positivos pelas entrevistadas. Apesar das limitações do cronograma de atividades, da pouca flexibilidade no que tange a alteração das atividades previstas e a pressão por alcançar as metas quantitativas, as entrevistadas indicam pontos relevantes da atuação profissional, a exemplo da satisfação das famílias em receber a unidade habitacional.

**Quadro 6** – Pontos positivos da implementação do trabalho profissional do Assistente Social nos projetos urbano-habitacionais.

<b>Síntese das respostas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- A participação da comunidade, especialmente, das lideranças.</li> <li>- O interesse pela formação de associação de moradores, como consta no cronograma.</li> <li>- A forma firme como algumas famílias, especialmente, as mulheres passaram a se comportar em busca de seus direitos.</li> <li>- A satisfação das famílias ao final de cada atividade; o laço de confiança que se é construído; e ver as famílias em suas casas apesar dos problemas infraestruturais que estas apresentavam.</li> <li>- A melhoria da qualidade de vida das pessoas, a defesa dos direitos sociais, o acesso à moradia digna; acesso aos serviços públicos, o incentivo e o fortalecimento da participação e da organização autônoma da população.</li> </ul>

- Alguns participantes dos cursos conseguiram emprego de carteira assinada por conta do curso, da certificação. Organização democrática da eleição da CAO.
- Planejamento bem elaborado para traçar as linhas de acesso e de participação da comunidade.
- A boa relação construída ao longo dos meses com as famílias beneficiárias.
- Um dos pontos positivos é a capacidade que o profissional adquire trabalhando numa comunidade, que muitas vezes são áreas de extrema violência, sem se permitir abater pelas limitações diárias.
- A boa participação das famílias nas atividades do cronograma.

Fonte: Pesquisa de campo, 2018.

A realidade pode e deve ser transformada. Atuar profissionalmente nesse sentido, faz a diferença no cotidiano da implementação das políticas públicas, nas políticas de habitação não é diferente. Tem um relato de uma das entrevistadas que reflete exatamente isto, quando falou sobre a eleição da comissão de acompanhamento da obra (CAO), segue a fala da entrevistada:

A satisfação das famílias ao final de cada atividade; o laço de confiança que se construiu com o passar dos meses; e vê-las em suas casas apesar dos problemas infraestruturais que estas apresentavam. (Entrevistada 2).

Algumas pessoas que participaram dos cursos de panificação e de cabeleireiro depois conseguiram trabalho. A experiência mais marcante foi a construção democrática da CAO [Comissão de Acompanhamento de Obras]. Já havia uma liderança com relação já estabelecida com a COHAB, mas a equipe social buscou fomentar a discussão ampla pra que novas lideranças pudessem surgir, e surgiu. O governo, a COHAB, queria que suas lideranças, já estabelecidas, permanecessem à frente da comunidade, fosse a voz da comunidade, porque havia aí uma intenção de cooptação das lideranças. Mas a equipe técnica social teve habilidade necessária para construir um processo amplo de discussão, sem se enfrentar diretamente com a liderança já estabelecida, já reconhecida. A comunidade, a Pratinha, já tinha sua organização popular, então o meu desafio enquanto profissional foi construir uma nova CAO, com novas lideranças. A gente se limita muito com o que já está estabelecido, visto que são dezenas de atividades por mês, e precisa alcançar as metas impostas pela CAIXA. (Entrevistada 3).

O instrumento de participação e envolvimento dos beneficiários como comissão de acompanhamento da obra (CAO) em toda a implementação do projeto, é uma excelente proposta, que numa nova concepção de participação das lideranças comunitárias, já constava desde o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

A resposta exposta da Entrevistada 3 retrata a possível cooptação de lideranças pelas instituições mandatárias do projeto técnico social, como a: COHAB e a CAIXA, etc. A história dos movimentos sociais é marcada por cooptações das principais lideranças por parte dos governos, com o objetivo de arrefecer as reivindicações em forma de organização política, de consciência crítica, de mobilização, é uma prática muito utilizada por quem tem o poder político.

Historicamente no Brasil a profissão apresenta particularidades e é uma ferramenta utilizada pelo Estado capitalista, pelo empresariado com suporte da igreja católica, na

perspectiva da regulação do enfrentamento entre capital *versus* trabalho. A matéria-prima da profissão é o enfrentamento das várias expressões da questão social<sup>32</sup>, e foi a partir dos anos 1930 quando a classe trabalhadora intensifica a luta por direitos, que esse enfrentamento refletido na prática profissional, adquire uma expressão política (GUERRA, 2017).

Além dos pontos positivos, também foram expostos os dilemas em relação à implementação do trabalho profissional da/do Assistente Social no projeto em que atua ou já atuou. Foram diversos os elementos colocados (Quadro 7).

**Quadro 7** – Dilemas na atuação profissional do Assistente Social nos projetos urbano-habitacionais.

<b>Síntese das respostas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Salários muito baixos, a pressão pelo alcance das metas quantitativas, desvalorização da/do Assistente Social.</li> <li>- Nenhuma autonomia para alterar algo do cronograma de atividades para melhor se adequar a realidade da comunidade.</li> <li>- A política habitacional não ter caráter de política pública.</li> <li>- A interrupção do cronograma social por falta de pagamento das atividades por parte da CAIXA, também interrompia laços de confiança construídos.</li> <li>- A entrevistada respondeu que não há dilemas.</li> <li>- Precarização das relações de trabalho, são contratos de trabalho, facilitando assim maior índice de assédio moral.</li> <li>- Não haver diálogo, nem pesquisa prévia sobre o perfil das famílias, suas reais necessidades, suas aptidões. O projeto habitacional é pouco flexível a alterações.</li> <li>- Salário baixo; pouca autonomia; cooptação das lideranças.</li> <li>- A pouca participação das famílias nas atividades.</li> </ul>

Fonte: Pesquisa de campo, 2018.

A profissão de Assistente Social está inserida na divisão sociotécnica do trabalho, e o capitalismo neste século XXI está alcançando níveis inimagináveis da mais alta exploração da força de trabalho e da retirada de direitos<sup>33</sup>, os Assistentes Sociais possuem um Código de Ética que defende radicalmente os direitos humanos, logo é uma profissão que atua nas expressões da questão social, oriundas das contradições do sistema capitalista. Essa realidade por si só impõe inúmeros dilemas à atuação profissional. Como afirma Iamamoto (2008), apesar de o projeto ético-político abarcar a defesa das prerrogativas profissionais, é muito além disso porque significa uma construção histórica com uma dimensão de universalidade.

<sup>32</sup> A Questão Social é expressão das desigualdades sociais constitutivas do capitalismo. Suas diversas manifestações são indissociáveis das relações entre as classes sociais que estruturam esse sistema, e nesse sentido a Questão Social se expressa também na resistência e na disputa política (YAZBEK, 2009).

<sup>33</sup> Basta analisar a política de governo da maioria dos países do Mundo, assim como aqui no Brasil, um projeto de reforma trabalhista que destrói a CLT, que precariza em níveis estratosféricos as relações de trabalho, que institui o trabalho intermitente, que fecha postos de trabalho formais com carteira assinada e cresce no lugar postos de trabalho informal. Proposta de reforma da previdência que na prática impõe mais anos para que as pessoas trabalhem sem ter direito a algum dia se aposentar com dignidade, como dizem os ativistas contra a reforma: “trabalhar até morrer”. E como se não bastasse, os países europeus e os EUA possuem uma política anti-imigração desumana, permitindo, na prática, que centenas de imigrantes vindos de países fugindo de guerras e da fome, morram em perigosas travessias pelo Atlântico, numa tentativa de entrar “ilegalmente” nesses países. A situação da classe trabalhadora no Brasil a partir do golpe parlamentar de 2016 aprofundou rapidamente um estado de mais retirada de direitos.

O/a Assistente Social que acreditar que através de sua intervenção vai transformar o mundo, vai se frustrar, afinal não dá para compreender a profissão e seus dilemas sem levar em consideração o sistema no qual está inserido, que é o modo de produção capitalista. Contudo, se tiver clareza do método materialista-dialético, terá mais capacidade de atuar em favor da classe trabalhadora e utilizar as mediações necessárias para se contrapor ao sistema do capital.

Daí a necessidade dos/das Assistentes Sociais compreenderem a relação intrínseca entre o cotidiano e a materialização do projeto ético-político, numa relação permanente de aprendizado, não perdendo de vista que a intervenção profissional se dá no contexto da sociedade capitalista, logo a leitura desse cotidiano deve ser feita em sua totalidade, e não a partir de microrrealidades, de processos fragmentados “[...] como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fator *qualquer* (classes de fatos, conjunto de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido” (KOSIK, 2002, p. 44, grifo do autor).

Os dilemas apresentados foram inúmeros, a própria equipe técnica social acabava se adaptando a buscar apenas as metas já que tinha um contrato a cumprir; a precarização das relações de trabalho também poderia explicar determinadas atitudes, cada coordenador responsável por acompanhar determinada área de intervenção estava apenas “*preocupado em garantir o seu*” (utilizando a expressão de uma das entrevistadas). Os desafios relatados são as mediações que precisam ser utilizadas, o Assistente Social é um segmento da classe trabalhadora, precisa criar e estabelecer essas mediações, mas como ações reflexivas para o enfrentamento das expressões da questão social e da burocratização da política habitacional como política pública.

O modo de produção é de exploração, a profissão de Serviço Social é polarizada pela dinâmica da luta de classes, mesmo que se tenha um projeto ético-político, na ordem do capital o que há é a reprodução das relações capitalistas, porque a estrutura da política social tem limitações.

É, pois, na trama de relações sociais concretas, na história social da organização da própria sociedade brasileira, que se gestam as condições para que, no processo de divisão social e técnica do trabalho, o Serviço Social constitua um espaço de profissionalização e assalariamento. Como mediação, neste processo, o Serviço Social vai se inserir, obtendo legitimidade no conjunto de mecanismos reguladores, no âmbito das políticas socioassistenciais, desenvolvendo atividades e cumprindo objetivos que lhe são atribuídos socialmente e que, como assinalamos anteriormente, ultrapassam sua vontade e intencionalidade. Esta inserção, que inscreve o Assistente Social em uma relação de assalariamento e o integra ao mercado de trabalho com um dos agentes responsáveis pela execução de políticas engendradas no âmbito do Estado e voltadas ao atendimento de sequelas da “questão social”, vai conferir um caráter não liberal ao exercício profissional,

apesar de seu reconhecimento legal como profissão liberal pelo Ministério do Trabalho pela Portaria n. 35 de 19 de abril de 1949 (CFESS, 2009, p. 11).

Segundo Netto (1997), na sociedade socialista a profissão de Assistente Social será uma peça de museu, ou seja, não existirá para atuar no conflito entre as classes sociais. Contudo, como esse momento histórico não se avizinha, é necessário a atualização do Serviço Social relacionado às questões emergentes que são cada vez mais recorrentes, e a atuação profissional precisa transversalizar essas expressões da questão social, como por exemplo, a atuação junto aos setores oprimidos tomando como base suas questões específicas.

De acordo com Yazbek (2009, p. 24): “E os assistentes sociais vêm, em muito, contribuindo, nas últimas décadas, para construção de uma cultura do direito e da cidadania, resistindo ao conservadorismo e considerando as políticas sociais como possibilidades concretas de construção”.

Seguindo com Yazbek (2009), é nesse ambiente contraditório das políticas socioassistenciais onde muitas vezes o profissional de Serviço Social intervém no sentido da manutenção da subalternização dos usuários, que também ocorre a luta por direitos e garantia da cidadania. Assim “[...] o Serviço Social participa tanto da criação de condições para a sobrevivência material das classes subalternas, como de uma ação socioeducativa tensionada pela dinâmica contraditória dos interesses [...]” (Ibid., p. 14).

Ao se falar em dilemas não é possível deixar de tocar na importância da superação de uma visão fragmentada do urbano em políticas setoriais. E principalmente, fragmentação dos espaços sócio-ocupacionais, e pensar na habitação de forma intersetorial partindo do método dialético. Anteriormente, foi citado nesse trabalho, porém há outro dilema que tem a ver com a estruturação da política que é implementada em determinada região, no geral, as políticas sociais são pensadas e estruturadas no eixo sul-sudeste. O Brasil é pensado a partir dessa relação, não há respeito pelas regionalidades, pelas especificidades, não se leva em consideração as diferenças regionais, daí a frustração de projetos, no caso da investigação deste projeto de pesquisa, de unidades habitacionais que não respeitam sequer o clima do lugar, modo de vida, de cultura, de relações sociais instituídas.

E pensar a classe trabalhadora como sujeito social múltiplo que guarda especificidades também, por conta do gênero, da etnia, da orientação sexual, da religiosidade. Pensar assim é entender que o território não é apenas uma dimensão física e geográfica, é laço emocional-afetivo, por isso que a implementação do trabalho técnico social tanto em sua concepção,

quanto em sua elaboração, detalhamento de atividades, deve ter esse elemento como central, o que não acontece como pode-se ver nas respostas ao longo desse trabalho.

Projetos pensados para dois anos, mas durou o dobro disso, isso devido suas reprogramações e paradas do projeto físico. Essas paradas foram um grande limitador de estabelecimento de relação com a comunidade, a resistência aumentou em relação ao projeto que já não acreditava que de fato aquele grande projeto de urbanização seria concluído. Havia muita necessidade habitacional e as famílias desacreditavam total que poderiam ser beneficiados com uma unidade habitacional. A equipe social não tinha certeza de nada, se as pessoas iriam de fato ganhar a casa, se teriam sua rua urbanizada, se o projeto seria concluído, e essas respostas também não vinham da COHAB, para estes pouco importava essas indagações, desconfianças, só queriam saber de que as metas de cada atividade fossem atendidas. O peso da burocracia era muito grande e pela precarização do trabalho estava cada um querendo defender o seu. Havia um diálogo delicado com a gerência da COHAB, os questionamentos da comunidade era algo muito secundarizado a busca incessante da meta era o primordial. E em certa medida a equipe social também se deixava levar pela busca da meta porque tinha um contrato a cumprir, tinha um salário a receber. (Entrevistada 3).

Vale problematizar o tempo cronológico instituído da implementação do trabalho técnico social nas áreas, ainda no PAC a exigência era que fosse implementado antes da finalização da obra física, durante e no pós-obra. A partir do PMCMV, não há mais essa exigência, sendo implementado apenas no pós-obra, há aí embutida uma concepção de deslegitimação e desmonte da intervenção profissional das/dos Assistentes Sociais, bem como desestruturação consciente da política habitacional. Todas essas questões são dilemas encontrados no cotidiano da atuação profissional tendo como recorte os programas habitacionais.

Após a exposição dos pontos positivos, dos dilemas, é essencial tratar sobre os desafios para atuação profissional em projetos urbanísticos pautada pelo projeto ético- político do Serviço Social (Quadro 8).

**Quadro 8** – Desafios para atuação profissional em projetos urbano-habitacionais orientados pelo Projeto Ético-Político do Serviço Social.

<b>Síntese das respostas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- O maior desafio é conseguir fazer da atuação profissional uma ação crítica, visto que há um turbilhão de atividades, de metas a serem atingidas. Não é fácil sair desse ciclo, parar e refletir sobre qual atuação está implementando.</li> <li>- Um grande desafio para a categoria é se enxergar como classe trabalhadora, é profissional liberal, não produz mais-valia, mas é parte dessa classe, poucos se identificam com as agruras que passam os usuários, há pouca empatia.</li> <li>- Total transparência e publicidade nos processos seletivos dos programas habitacionais é um grande desafio.</li> <li>- Ser um mediador entre o Estado, as políticas públicas e a comunidade.</li> <li>- As intervenções da/do Assistente Social são norteadas pelo que se denomina projeto ético-político, ter uma prática tendo esse projeto como horizonte é o maior desafio.</li> <li>- O Serviço Social tem uma formação técnica e política, importante entender que é uma profissão inserida na relação capital x trabalho, ter noção disso para não servir como massa de manobra.</li> </ul>

- Entender que a política habitacional ainda é tida como política assistencialista, e não como política pública. E essa visão equivocada atrapalha porque reforça a desvalorização dos profissionais que atuam diretamente na política.
- Como desafio da formação a utilização das teorias que se aprende na faculdade sendo colocada na prática.
- São muitos desafios diários, desde trabalhar para que os usuários compreendam que aquela unidade habitacional é direito conquistado com muita batalha.

Fonte: Pesquisa de campo, 2018.

Para as/os Assistentes Sociais que fazem a opção teórica e metodológica de atuar de acordo com o método do materialismo histórico-dialético, são inúmeros os desafios colocados, visto que adquire o perfil de um profissional comprometido em fazer de sua intervenção uma contribuição diária para a transformação societária, mesmo tendo consciência de que a categoria de Serviço Social, por mais importante que seja, ou qualquer outra categoria profissional, não reúne os elementos objetivos e subjetivos para a construção de um mundo socialista. Mas sem sombra de dúvida, ter uma prática crítica e não conservadora, que busque formas de contestação ao *status quo* é uma importante contribuição à construção dessa transformação citada acima. Sobre essa questão a resposta dada pela Entrevistada 3 coaduna com a análise realizada até o presente momento, principalmente quando afirma:

Nossa formação é técnica e política. Precisamos entender em qual contexto estamos inseridos para não servir como massa de manobra. Nossa formação tem uma complexidade profunda e não são os 4 anos que são suficientes. O núcleo duro do PEP é emancipação da classe trabalhadora, e enquanto assistente social saber como contribuir pra isso. Portanto, as mediações são fundamentais. (Entrevistada 3).

De acordo com Bairro (2016, p. 84), é a partir do entendimento do que é o método dialético-crítico que é possível apreender a “essência dos processos constitutivos da vida humana”. São inúmeros os desafios colocados, como já mencionados acima, para os Assistentes Sociais inseridos nos seus mais diversos espaços de atuação, especialmente, na conjuntura atual de ascendência de ideias conservadoras. O profissional que tem sua prática embasada na teoria marxiana busca romper com o tradicionalismo que ainda existe na categoria, com ações assistencialistas, mesmo tendo clareza que as políticas sociais engendradas no sistema capitalista, buscam respostas profissionais de cunho paliativo. Para Vasconcelos (2006, p. 244) é importante recorrer a teoria social de Marx que destaca:

[...] o método é uma relação necessária entre sujeito que pesquisa/investigador e objeto pesquisado/realidade social, que permite ao sujeito reproduzir, idealmente, o movimento do objeto; relação necessária na medida em que é a única que permite ao sujeito conhecer realmente o que se passa com o objeto.

Vasconcelos (2015) ressalta ainda que, para os Assistentes Sociais que optam pelo projeto ético-político, que fazem uma opção por uma prática interventiva numa perspectiva

anticapitalista e emancipatória, a questão central não está em convencer outros colegas de profissão de que esta concepção de projeto profissional e de mundo é o que melhor explica a realidade controversa e as desigualdades sociais existentes, mas apreender qual consequência esta ação interventiva vai ter para os/as trabalhadores/trabalhadoras, qual a verdadeira contribuição pode ocasionar para a vida desses usuários/usuárias.

Isso porque é na materialização das finalidades e objetivos contidos no projeto profissional que se torna fundamental identificar e definir as tendências e as possibilidades presentes na profissão, tendo em vista, dialeticamente, negar o que não favorece e conservar o que favorece o enfrentamento e a superação de práticas conservadoras, para, aí, para além da petição de princípios, apreender na realidade a direção social que os assistentes sociais vêm imprimindo ao seu cotidiano profissional e as tendências presentes nesse movimento. (VASCONCELOS, 2015, p. 180).

São diversas as categorias profissionais que defendem justiça social, oportunidades para todos, democracia, mas são poucas as categorias, como a de Serviço Social, que se dedicam a pesquisar a raiz da desigualdade social, a construir instrumentos técnicos e reflexivos que os capacitem para intervir com qualidade e almejando uma sociedade emancipada. De acordo com Vasconcelos (2015, p. 181):

Diante disso, os assistentes sociais, no que é essencial, se diferenciam, substantivamente, pela qualidade e conseqüências daquilo que fazem - na docência/pesquisa, na atuação profissional - e não por aquilo que pensam, defendem ou almejam. Afinal de contas, hoje em dia, se são incontáveis os que professam a justiça social, a igualdade de direitos, o não preconceito, a democracia, uma sociedade justa, quando não uma sociedade emancipada, quantos são os que alcançam forjar práticas que impulsionem e favoreçam transformações radicais?

É fato que não se pode generalizar dando respostas conclusivas a hipótese levantada por este trabalho, que é fazer a relação entre a intervenção prática cotidiana e o projeto ético-político profissional, mas o número de entrevistadas nos dão pistas, sinalizações, as quais merecem uma pesquisa mais aprofundada. Contudo, não se pode desprezar as informações coletadas, as quais indicam tendências. Diversos elementos foram levantados como desafios a uma intervenção em projetos urbanísticos que tem como fundamento o projeto ético-político, alguns mereciam uma pesquisa específica, mas o fato é que os dilemas, os desafios, as limitações se assemelharam ao longo das respostas das entrevistadas. No geral, há frágil conhecimento sobre o PEP, sobre o que é o Código de Ética e seus princípios, mas há uma noção geral sobre ambos, e uma disposição de as/os Assistentes Sociais terem uma atuação profissional crítica, galgada em preceitos emancipatórios e de liberdade.

O maior desafio é conseguir fazer da atuação profissional uma ação crítica visto que há um turbilhão de atividades, de metas a serem atingidas. Não é fácil sair desse ciclo, parar e

refletir sobre qual atuação estamos implementando no dia a dia, se contribui para empoderar as famílias ou para “embotar” a percepção deles. Lembrar dos princípios do PEP no cotidiano é muito difícil, mas é necessário. (Entrevistada 5).

O projeto ético-político é uma orientação, se faz uma opção, é possível ser Assistente Social tendo como norte outras concepções ideológico-teórico-políticas. É uma aceitação consciente e não uma imposição, como salienta Vasconcelos (2015, p. 182, grifo do autor):

Neste contexto, ainda que dois componentes essenciais do Projeto Ético-Político do Serviço Social – o Código de Ética do Assistente Social e a Lei de Regulamentação da profissão/Lei n. 8662/1993 – normatizem a conduta dos assistentes sociais, entendemos que o projeto profissional se dá como um chamamento *e não* como imposição, ou seja, como uma norma a ser cumprida e/ou como um *dever ser* a se realizar. Se tomado como uma imposição e/ou como uma receita, sem conexão com os valores, conhecimentos, consciência e escolhas dos sujeitos profissionais – os assistentes sociais reais -, o projeto certamente se presta a ser travestido em múltiplos projetos e direções conflitantes, quando não reivindicado apenas como grife.

Segundo Guerra (2007), é este projeto que crítico e competente, direciona a profissão para a defesa dos direitos dos cidadãos, e para a construção de uma nova sociabilidade.

Há respostas que vão no sentido de não refutar claramente o projeto ético-político, mas de subliminarmente dizer que não importa qual nome dá-se a intervenção profissional, o importante é garantir o atendimento satisfatório aos usuários, “[...] eu não me cobro se estou atuando de acordo com o PEP ou não, mas acho que busco ter uma intervenção profissional que contribua com aquelas famílias” (Entrevistada 10).

Esta é uma forma sutil de rejeitar a importância, especialmente, na atual conjuntura, de ter um horizonte de radical transformação social. Há a compreensão de que no interior da categoria profissional existem indivíduos plurais, o que em nosso entendimento não deveria pressupor a existência de projetos profissionais diferentes e/ou antagônicos ao considerarmos que os valores preconizados no projeto ético-político profissional devem ser hegemônicos no interior da categoria. Esse entendimento é fundamentado no 6º princípio fundamental consignado no Código de Ética que diz “opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação exploração de classe, etnia e gênero”.

O grande significado do projeto ético-político é requerer ao Serviço Social uma formação tendo como alicerce a teoria social crítica.

Compreender o significado social da profissão na sociedade capitalista clarificar seus objetivos sociais, escolher crítica e adequadamente os meios éticos orientados por um Projeto Crítico implica que os assistentes sociais estão aptos, em termos de possibilidade, a realizar uma intervenção profissional de qualidade, competência e comprometido com valores humanos (GUERRA, 2007, p. 15).

É fundamental enfatizar que, a direção política de concepção de mundo que abarca o projeto ético-político do Serviço Social é hegemônica, mas não homogênea na categoria. O Código de Ética de 1993, conforme pontua Barroco (2008), dentre as suas conquistas, afirma a presença do pluralismo referenciado na perspectiva de garantir a liberdade de opiniões dentro da categoria profissional e suas expressões teóricas. Nestas condições, Ramos (2009) afirma que a hegemonia com o pluralismo, no âmbito profissional mostra a predominância de uma direção política que se constrói por meio de uma vontade coletiva, que se dá por meio de um processo não coercitivo e se baseia na não eliminação ou repressão de interesses particulares divergentes a direção dominante.

E pelo fato do pluralismo ser um elemento da vida cotidiana, Netto (1999) denota que a categoria profissional é uma unidade não-identitária, o que significa que o nosso projeto Ético-Político não é algo homogêneo, e sim hegemônico, no cerne da categoria profissional, e isso, pressupõe contradições e diversidades. Netto (1999, p. 05), ressalta que:

Mais exatamente, todo corpo profissional é um campo de tensões e de lutas. A afirmação e consolidação de um projeto profissional em seu próprio interior não suprime as divergências e contradições. Tal afirmação deve fazer-se mediante o debate, a discussão, a persuasão – enfim, pelo confronto de ideias e não por mecanismos coercitivos e excludentes. Contudo, sempre existirão segmentos profissionais que proporão projetos alternativos; por consequência, mesmo um projeto que conquiste hegemonia nunca será exclusivo.

Com o objetivo de melhor esclarecer sobre essa discussão sobre o hegemônico, mas não homogêneo, Netto (1999, p. 06) esclarece:

Por isso, a elaboração e a afirmação (ou, se se quiser, a construção e a consolidação) de um projeto profissional deve dar-se com a nítida consciência de que o pluralismo é um elemento factual da vida social e da própria profissão, que deve ser respeitado. Mas este respeito, que não deve ser confundido com uma tolerância liberal para com o ecletismo, não pode inibir a luta de ideias. Pelo contrário, o verdadeiro debate de ideias só pode ter como terreno adequado o pluralismo que, por sua vez, supõe também o respeito às hegemônias legitimamente conquistadas.

De acordo com Netto (1999), não necessariamente o projeto profissional deve estar em consonância com o projeto societário hegemônico, pode-se dizer que é o caso do Serviço Social, apesar de que a profissão nasceu da necessidade de controle das massas trabalhadoras, especialmente, a partir do movimento de reconceituação que o projeto ético-político do Serviço Social é frontalmente distinto do atual modelo societário, baseado na exploração e na opressão do homem pelo modo de produção capitalista. O autor chama atenção que essa distinção de objetivos e princípios entre os dois projetos não será resolvida por um corpo

profissional, mas com a unidade entre as diferentes categorias, as massas, os movimentos sociais e os partidos políticos.

Uma intervenção profissional refletida no projeto ético-político e obedecendo os princípios do Código de Ética, é um grande desafio se tomar como parâmetro a estrutura política e econômica da sociedade vigente. Os espaços sócio-ocupacionais não são construídos para proporcionar essa construção crítica, para a elite dominante não serve profissionais desalienados, contudo dentro da política urbana esse desafio vem acompanhado de inúmeros outros, como sinalizam as respostas das entrevistadas. Mais de 50% das entrevistadas reconhecem a importância de intervir na realidade a partir dos preceitos do projeto ético-político, porém sinalizam elementos que tornam a prática profissional meramente pragmática: o assédio moral, as relações precárias de trabalho, o aligeiramento do trabalho técnico social, um intenso cronograma de atividades, a busca incessante por metas quantitativas, critérios de seleção dos beneficiários que não são respeitados, e a crescente violência nas áreas dos conjuntos habitacionais.

Há vários elementos levantados nas respostas que poderiam embasar novas pesquisas, como por exemplo, a secundarização dada pelos governos à política habitacional. Essa realidade foi alterada pelo governo federal quando o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva criou em 01 de janeiro de 2003 o Ministério das Cidades<sup>34</sup>, implementando projetos como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Contudo, como uma das entrevistadas apresentou, há conjuntos habitacionais que não foram entregues às famílias beneficiárias porque o projeto físico não foi finalizado. A Assistente Social precisa fazer mediações para que tais famílias compreendam que isto faz parte de uma macro realidade que envolve crise econômica que desaqueceu o setor imobiliário, aliado a falta de comprometimento político dos diversos entes federativos.

O déficit habitacional jamais será superado nos marcos de uma sociedade capitalista, visto que o setor imobiliário, as grandes empresas construtoras, financiam a maioria absoluta das campanhas eleitorais, portanto, não é possível anular o mercado de aluguéis de imóveis.

---

<sup>34</sup> “No dia 1º de janeiro de 2003, no mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi sancionada a lei que oficializa o Ministério das Cidades, com a finalidade de tratar da política de desenvolvimento urbano, contemplando a ausência de marcos institucionais para as políticas setoriais urbanas – habitação, saneamento e transporte. O Ministério das cidades é considerado também, uma resposta a antigas reivindicações dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana”. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades>. Acesso em: 08 ago. 2018.

Há um nítido desmonte da política habitacional, bem como de toda a área social<sup>35</sup>, inclusive, da intervenção profissional das Assistentes Sociais nos TTS's, refluindo a prática deste profissional, e tem se reafirmado a política de controle sobre a intervenção profissional na política habitacional. Sobretudo a partir do governo de Michel Temer, tal política voltou a ter o *status* de moeda de troca eleitoral.

Uma das entrevistadas coloca que o núcleo central do projeto ético-político é a emancipação humana. Tendo em vista que o corpo profissional de Serviço Social unicamente não irá promover a transformação radical da sociedade capitalista, a Assistente Social a partir de seu arcabouço teórico e técnico tem condições de contribuir para que as famílias beneficiárias da unidade habitacional compreendam que precisam seguir lutando para conquistar mais direitos, estes que inclusive, constam subscritos em lei, como na Constituição Federal de 1988, como o direito à habitação digna.

Tem um eixo no cronograma de atividades do TTS que diz respeito à organização comunitária, ou seja, construir ou ao menos, fomentar a construção de uma associação de moradores que possa representá-los politicamente junto aos governos municipais (de onde vem a contrapartida para a construção dos conjuntos habitacionais e para a implementação do TTS), a Assistente Social deve contribuir para essa construção, são as mediações necessárias para fortalecer os laços comunitários, e para que aquela comunidade tenha condições de conquistar mais direitos, como por exemplo, os equipamentos públicos que não acompanham as unidades habitacionais, como foi citado por uma das entrevistadas. Geralmente, os conjuntos são longínquos do transporte público, de escola, de supermercado, de creche, não há construção dessa infraestrutura.

O breve resgate das metamorfoses da política urbana no Brasil mostrou a forma como foi conduzida a organização do espaço urbano (e sua relação com o campo), no processo de produção do capital. São mudanças que revelam uma distância entre a realidade que se propõe a transformar, na defesa da função social da propriedade e da cidade, e as normas jurídicas e os programas e projetos que são desenvolvidos, incapazes de alterar as relações desiguais de acesso à terra e à cidade e de privilegiar interesses coletivos na perspectiva da transformação da realidade social (CFESS, 2016, p. 55).

Um profissional que faz a opção consciente pelo projeto ético-político de emancipação humana pode orientar essas famílias a buscarem seus direitos, que morar não é apenas um teto, é principalmente, dar condições reais de moradia. Pode ajudar os beneficiários a desvelar o aparente.

Uma das entrevistadas levanta a problemática de a categoria de Assistentes Sociais pouco se reconhecer como parte da classe trabalhadora. Essa falta de referencial permite com que o

---

<sup>35</sup> Projeto de Emenda Constitucional número 55 que congela investimento nas áreas sociais por 20 anos.

profissional perca de vista que a relação central que norteia a existência da profissão é o conflito entre capital *versus* trabalho; é mais fácil relativizar essa relação a partir de um certo ecletismo teórico, como explicita Vasconcelos (2015, p. 183):

É neste contexto complexo e conflituoso que observamos a contraditória preferência de parte expressiva de assistentes sociais por alguns dos princípios fundamentais do CE [Código de Ética] que, como sinalizado, se tomados de forma fragmentada e isolada, não expressam a substância e a lógica do projeto profissional concebido na sua radicalidade. Isso acontece porque é uma defesa do projeto profissional referenciada, principalmente, naqueles princípios que, considerados isoladamente, se prestam à defesa e colocam como limite a democracia burguesa [...]. Ancorado naqueles princípios considerados de forma fragmentada, o projeto profissional se presta a ser tomado como referência e/ou defendido, não só pelos assistentes sociais que defendem o “Serviço Social Clínico”, mas por aqueles que inspirados pelos referenciais pós-modernos, fragmentam a realidade, negam a perspectiva de totalidade, a universalidade dos valores, as classes sociais, a luta de classes e o trabalho, repudiam Marx e o marxismo, sem conhecê-los, a partir de um ecletismo que favorece a relativização da verdade objetiva que só pode ser apreendida pela razão dialética.

Vasconcelos (2015) ressalta ainda que, por outro lado a fragmentação dos onze princípios do Código de Ética desloca do centro da discussão e disputa ideológica o conflito entre capital *versus* trabalho. Redirecionando a intervenção profissional para a defesa e enfrentamento de outros campos de tensão, que também são fundamentais de serem enfrentados, especialmente no estágio atual do capitalismo, mais explorador e opressor, contudo, não pode permitir que a categoria perca do horizonte que a relação que desencadeia as desigualdades sociais, logo as expressões da questão social, é essa relação tensionada entre capital *versus* trabalho. E quando se refere a outros campos de tensão quer dizer: a luta contra as diversas formas de opressão. Há um movimento forte nas categorias profissionais pela luta mediada, paliativa, imediatista, que também está presente no Serviço Social, o combate às opressões como o: machismo, racismo, lgbtfobia, xenofobia, e imprescindível, porém, se influenciada por teorias pós-modernas perde-se de horizonte a luta de classes, e passa-se a negar que a sociedade capitalista é dividida em classes: a elite dominante e a classe trabalhadora.

Segundo Harvey (2012), a luta por moradia é uma luta por um direito humano, e deve transversalizar todas as outras lutas por todos os outros direitos, “[...] o direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade” (HARVEY, 2012, p. 74). Portanto, a importância de ter trazido à tona a atuação das Assistentes Sociais nos projetos de trabalho técnico social dos programas habitacionais num paralelo com o que preconiza o projeto ético-político, é no sentido de dialogar com o que salienta Harvey.

O projeto ético-político é um norte orientador muito importante, que visa se contrapor às práticas de cunho conservadoras, bem como o Código de Ética da profissão que delimita que a categoria de Assistentes Sociais tem um lado na luta de classes. Intervir de acordo com tais ferramentas nos projetos de trabalho técnico social é a possibilidade de transformar o espaço, o território, através da transformação da prática profissional.

Os resultados da pesquisa, embora baseados em uma amostra reduzida de 10 Assistentes Sociais, demonstraram que o projeto ético-político não é de amplo conhecimento das entrevistadas, que ainda há limitações ao ter uma atuação embasada nesse projeto, com os argumentos de que a realidade é mais complexa que a teoria apreendida na academia, que a pressão pela busca de metas quantitativas de pessoas presentes às atividades do cronograma do trabalho técnico social, é maior que a prática interventiva refletida no método histórico-dialético. De acordo com Maricato (2002), é sabido que o conhecimento é fundamental para o combate e até desmonte da representação ideológica da classe dominante, e também para ter uma prática profissional com base científica, que sirva à transformação societária.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos na pesquisa que indagou sobre o significado da prática profissional do Serviço Social em projetos urbano-habitacionais, considerando as orientações diferenciadas entre o projeto ético-político da profissão e as demandas governamentais ao exercício profissional nestes projetos demonstram que há pouco conhecimento acerca do que significa o projeto ético-político profissional do Serviço Social; que as/os profissionais são absorvidos por uma dinâmica de trabalho que os impedem de refletir sobre a própria atuação profissional; que nos projetos urbano-habitacionais a pressão por alcançar as metas quantitativas sobre o número de pessoas presentes às atividades do cronograma do trabalho técnico social, é expressiva.

São diversos os instrumentais utilizados pelas/pelos Assistentes Sociais nas áreas de implementação do projeto técnico social para estabelecer relação com a comunidade atendida, instrumentais estes enquanto atribuição específica do Serviço Social, como: plantão social; visita domiciliar; encaminhamento à rede de serviços. Porém, também foi indicado na pesquisa que as/os Assistentes Sociais realizam ações diferentes daquelas previstas em suas atribuições privativas, ações relacionadas ao trabalho de profissionais da área da pedagogia, da psicologia, etc.

Há um desmonte sendo realizado na política habitacional, especialmente, a partir do governo Michel Temer<sup>36</sup>, o Trabalho Técnico Social (TTS) não figura mais como obrigatório no Caderno de Orientação Técnico Social (COTS) desde antes da obra física, somente no pós-obra, havendo assim o aligeiramento do acompanhamento às famílias beneficiárias.

O projeto ético-político marcou um novo momento para a prática profissional do Serviço Social, como norte orientador da atuação profissional em detrimento de um histórico conservador. Contudo este projeto é uma opção teórica-política-ideológica e não uma imposição aos profissionais; este projeto está relacionado a outro, que é o societário, ambos estão diretamente entrelaçados, portanto, as/os profissionais para ter uma prática embasada neste projeto antisistêmico, necessitam ter como horizonte a transformação radical da sociedade capitalista.

A prática profissional, neste caso específico, nos TTSs, situa-se no aprofundamento da crise do capital logo, no maior tensionamento no que concerne à garantia dos direitos da classe trabalhadora. Mesmo as/os Assistentes Sociais que compreendem que não será

---

<sup>36</sup> Vice-Presidente do Brasil na chapa com Dilma Rousseff que ascendeu ao cargo a partir do impeachment implementado em 2016.

exclusivamente sua intervenção que irá transformar, concretamente, a vida das famílias beneficiárias, é fundamental o exercício das mediações para enfrentar o *status quo*. Nesse sentido, Vasconcelos (2015, p. 197) assinala:

Ora, quando as indicações constantes no Projeto Ético-Político do Serviço Social brasileiro deixam explícita uma concepção de mundo assentada na unidade dialética entre tempo-espaço, realidade objetiva-movimento, os assistentes sociais são convocados a participarem no processo de superação de uma “realidade concreta de ordem histórica e social” – a sociedade burguesa -, na direção da construção de uma nova ordem societária sem dominação e exploração de classe, etnia a gênero, e, como mostra a história, é sempre desta realidade concreta que parte o movimento de superação.

Nas respostas dadas pelas entrevistadas também é possível identificar que algumas Assistentes Sociais consideram que há uma dissociação entre prática e teoria, a antiga discussão que na “prática a teoria é outra”. Vale ressaltar a quem e a que interessa essa separação entre teoria e prática, já respondendo, serve a necessidade de o capitalismo manter sua hegemonia, e atender a um dos pilares do modo de produção capitalista, que é manter a alienação, daí a separação entre os que pensam e os que executam, que caracteriza a alienação no trabalho. Como afirma Lucáks (1988, p. 103):

Se de fato a ciência não almeja conhecer de maneira mais adequada possível a realidade do ser em si, se não se esforça a descobrir com métodos cada vez mais aperfeiçoados novas verdades que necessariamente também são fundadas ontologicamente e que aprofundam e multiplicam os conhecimentos ontológicos, em última instância, a sua atividade se reduz a sustentar a práxis no sentido imediato. Se a ciência não pode ou, talvez, conscientemente não quer ir além deste nível, a sua atividade se transforma em uma manipulação dos fatos que interessam aos homens na prática.

Dito isto em decorrência das indicações levantadas de que o cotidiano profissional é um limitador para uma atuação mais crítica em relação ao modo de produção capitalista. No entanto, o PEP foi construído como suporte, como horizonte, pela própria categoria, exatamente para atuar numa sociedade dividida em classes, para que não se perca a perspectiva da garantia de direitos da classe trabalhadora.

Daí a necessidade premente da/do profissional de Serviço Social em construir uma racionalidade inspirada na razão dialética, que permita a formação de outras formas de dar respostas qualificadas, e comprometidas com uma sociedade emancipada, às demandas apontadas pelos usuários, em contraposição às respostas tradicionais e, até de cunho conservador, ainda muito presentes no cotidiano profissional.

É um desafio o seguimento e aprofundamento de tal pesquisa numa tentativa de mensurar se as/os Assistentes Sociais que atuam nos projetos urbano-habitacionais estão

cumprindo com as diretrizes do Código de Ética, e com a perspectiva transformadora do projeto ético-político.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMIDES, Maria Beatriz C.; CABRAL, Maria do Socorro Reis. **O Novo Sindicalismo e o Serviço Social: trajetória e processos de luta de uma categoria: 1978-1988**. São Paulo: Cortez, 1995.
- ANDRADE, Maria Angela Rodrigues Alves de. O metodologismo e o desenvolvimentismo no serviço social brasileiro – 1947 a 1961. **Serviço Social & Realidade**, Franca, v. 17, n. 1, p. 268-299, 2008.
- AZEVEDO, Aluísio. **O Cortiço**. 25. ed. São Paulo: Ática, 1992.
- BAIRRO, Emilene Oliveira de. **Entre o real e o abstrato: materialização do projeto ético-político profissional do assistente social**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2016.
- BARROCO, Maria Lucia S. **Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos**. São Paulo: Cortez, 2008.
- BIANCHI, Álvaro. **O Laboratório de Gramsci: filosofia, história, política**. São Paulo: Alameda, 2008.
- BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, v. 82, 2009.
- \_\_\_\_\_. Política Habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, nº 1, 2008, p. 70-104. Disponível em: [www.usjt.br/arq.urb](http://www.usjt.br/arq.urb). Acesso em: 19 ago. 2018.
- BONDUKI, Nabil; ROSSETO, Rossella; GHILARDI, Henrique. Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação. In: ROSA, Júnia Santa; DENALDI, Rosana. (Coord.). **Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Curso a Distância. Brasília: Ministério das Cidades; 2009.
- BORGES, Vânia Venzel. O Projeto Ético-Político Profissional no dia-a-dia da Prática Profissional do Serviço Social. **Revista Plural**, Toledo-PR, n. 26, p. 157-172, 1º semestre de 2008.
- BRAGA, Ruy. O fim do lulismo. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (Orgs). **Por que gritamos golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.
- BRASIL. **Caderno de Orientação Técnico Social (COTS)**. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2013.
- CALVINO, Ítalo. **Cidades Invisíveis**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CANETTI, Thiago. **A Cidade Capitalista na Produção dos Excluídos e os Excluídos na Produção da Cidade Capitalista: O Paradoxo da Exclusão Urbana**. Tese (Doutorado) – 2016.

CASTELLS, M. **Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Atuação de assistentes sociais na Política Urbana: subsídios para reflexão**. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), 2016.

\_\_\_\_\_. **Cartilha do CFESS – Atribuições Privativas do/da Assistente Social**. 1. ed. ampliada. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), 2012.

CFESS; ABEPSS (Orgs.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Bertrand, 1993

COSTA, Najara M. do S. V. da. **Amazônia no contexto da acumulação capitalista: a particularidade de pequenas cidades amazônicas**. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, VII, 2015, São Luís. **Anais...** São Luís: JOINPP, 2015. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo11/amazonia-no-contexto-da-acumulacao-capitalista-a-particularidade-de-pequenas-cidades-amazonicas.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **Produção habitacional em pequenas cidades paraenses: Análise do Programa Minha Casa Minha Vida e Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

DEMIER, Felipe. **Depois do Golpe: a dialética da democracia blindada no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

\_\_\_\_\_. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Editorial Presença/Livraria Martins Fontes, 2008. (Coleção Síntese).

\_\_\_\_\_. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Boitempo, 2015.

FERNANDES, Lenise Lima. **Trabalho social e habitação para população de baixa renda: desafios a uma ação profissional democrática no início do século XXI**. In: PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho; GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. **Política de habitação popular e trabalho Social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

FORTI, Valéria Lucília; GUERRA, Yolanda Aparecida Demetrio (Orgs.). **Projeto Ético-Político do Serviço Social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

GOMES, Raquel Paiva. **Avanços, impasses e desafios do trabalho social no âmbito dos programas federais de urbanização de favelas**. 2013. 194 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, Santo André, 2013.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Volume 2. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GUERRA, Yolanda. O projeto profissional crítico: estratégias de enfrentamento das condições contemporâneas da prática profissional. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 91, p. 53, Editora Cortez, especial 2007.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. **Justiça social e a cidade**. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. **O Direito à Cidade**. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/Marília. Esta versão foi cotejada com a publicada na *New Left Review*, n. 53, 2008. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071>. Acesso em: 03 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Paris capital da modernidade**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 10. ed. São Paulo: Cortez; Lima (Peru): CELATS, 1995.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

LEFEBVRE, H. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LÊNIN, V. I. **O Estado e a Revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

\_\_\_\_\_. “Sobre o Estado”. In: **Obras Escolhidas**, Volume 3. Lisboa: Edições AVANTE, 1979. p. 183.

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

LOWY, M. **Ideologia e Ciência Social**. São Paulo: Cortez, 1985.

LUKÁCS, Gyorgy. **Marxismo e teoria da literatura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

\_\_\_\_\_. **O jovem Marx e outros escritos de Filosofia**. In: COUTINHO, Carlos Nelson; NETTO, José Paulo (organização, apresentação e tradução). Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2007. (Pensamento Crítico, v. 9).

\_\_\_\_\_. O Neopositivismo. In: **Teoria e Política**. São Paulo: Brasil Debates, 1988. (Número 9).

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia; ROYER, Luciana. A política urbana e de habitação. In: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (Orgs.). **Cinco mil dias**. O Brasil na era do Lulismo. São Paulo: Boitempo/Fundação Lauro Campos, 2017. p. 147-157.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosófico de 1844**. Lisboa: Avante, 1994.

\_\_\_\_\_. **O capital**. Vol. II. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1994.

\_\_\_\_\_. Prefácio à contribuição à crítica à economia política. In: FERNANDES, Florestan (Org). **K. Marx, F. Engels: história**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984.

MARX, K; ENGELS, F. **Ideologia alemã (feurbach)**. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 1986.

MELO, Edivânia; ANDRADE, Mariana Alves de. **Marx, Mézáros e o Estado**. São Paulo: Instituto Lucáks, 2012.

MÉSZÁROS, I. **A Montanha que devemos conquistar: reflexões acerca do Estado**. Tradução Maria Izabel Lagoa. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

\_\_\_\_\_. **Para Além do Capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

NALIN, Nilene Maria. **O Trabalho do Assistente Social na Política de Habitação do Interesse Social: o direito à moradia em debate**. 2013. 252f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação de Serviço Social, Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

NETTO, José P. A Construção do Projeto Ético-Político Contemporâneo. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 1. Brasília: CEAD; ABEPSS; CFESS, 1999.

\_\_\_\_\_. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós 64**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao Estudo do Método de Marx**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

\_\_\_\_\_. Transformações societárias e Serviço Social – notas para uma análise prospectivo da profissão no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 91, p. 87-132, Editora Cortez, abril/1997.

PAZ, Rosângela Dias Oliveira da; TABOADA, Kleyd Junqueira. Metodologia do trabalho social em Habitação. Aula 3. In: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Curso a distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

PECHMAN, Robert M.; RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz. **O que é questão da moradia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983. (Coleção Primeiros Passos, n. 92).

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

PINTO, Marina B. Questão habitacional como expressão da questão social na sociedade brasileira. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v. 4/5, 2005.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, O Poder, O Socialismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

RAMOS, Maria Helena Rauta; SÁ, Maria Elvira Rocha. Avaliação da política de habitação popular segundo critérios de eficácia societal. In: RAMOS, Maria Helena Rauta. **Metamorfoses Sociais e Políticas Urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

RAMOS, Sâmia Rodrigues. Limites e Possibilidades Históricas do Projeto Ético-Político. In: ENCONTRO CFESS/CRESS, 37., Brasília, 2009.

RIBEIRO, Edaléa Maria. A política de habitação popular no Brasil em tempos de globalização neoliberal. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2007, São Luís. **Anais...** São Luís: JOINPP, 2007. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII>. Acesso em: 19 ago. 2018.

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

SANCHEZ, F. A (in) **Sustentabilidade das Cidades-Vitrine**. Rio de Janeiro, 2001.

SANTANA, Joana Valente. Trabalho Social em Projetos de Habitação: demandas e respostas sobre a Participação Comunitária (Belém-Brasil). **Revista Plaza Pública**, Tandil, ano 4, v. 6, p. 348-371, dezembro/2011.

SANTOS, Cláudia Mônica dos; BACKY, Sheila; GUERRA, Yolanda (Orgs.). **A Dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. São Paulo: Hucitec, 1978.

\_\_\_\_\_. **Por Uma Outra Globalização: do pensamento único a consciência universal**. 6. ed. Rio de Janeiro: Ed Record. 2001.

SAULE JUNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. 2009.

SILVA, Domingos P.; RODRIGUEZ, Vicente. O Estado em Poulantzas: uma análise da constituição da hegemonia na sociedade de classes. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX ENGELS, VIII, 2015, Campinas, UNICAMP. Disponível em: [https://www.ifch.unicamp.br/formulario\\_cemarx/selecao/2015/trabalhos2015/Domingos%20Pereira%20e%20Vicente%20Rodrigues%2010098.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/formulario_cemarx/selecao/2015/trabalhos2015/Domingos%20Pereira%20e%20Vicente%20Rodrigues%2010098.pdf). Acesso em: 20 mar. 2018.

SILVA, José Graziano; DEL GROSSI, Mauro E. A distribuição espacial da população rural brasileira economicamente ativa 1981/1995. **Revista Espaço e Geografia**, Brasília, UNB, 1999.

SINGER, André V. **Os sentidos do Lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOUSA, Charles Toniolo. A prática do assistente social: conhecimento, instrumentalidade e intervenção profissional. **Emancipação**, Ponta Grossa, 2008. Disponível em: <http://www.uepg.br/emancipacao>. Acesso em: 20 mar. 2018.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 2014. (Repensando a Geografia).

TEIXEIRA, Joaquina B.; BRAZ, Marcelo. O projeto ético-político do Serviço Social. In: CFESS; ABEPSS (Orgs.). **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

VAINER, C. Pátria, Empresa e Mercadoria. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. (Orgs.). **A Cidade do Pensamento Único**: desmanchando consensos. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-104.

VASCONCELOS, Ana Maria de. **A/o Assistente Social na Luta de Classes**: projeto profissional e mediações teórico-práticas. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

\_\_\_\_\_. Serviço Social e Práticas Democráticas na Saúde. In: MOTA, Ana Elizabete et al. **Serviço Social e Saúde**: Formação e Trabalho Profissional. São Paulo: Cortez, OPAS, OMS, ABEPSS, Ministério da Saúde, 2006.

VILLAÇA, Flávio. Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita. Fundamentos históricos e teórico-metodológico do Serviço Social. In: In: CFESS; ABEPSS (Orgs.). **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009a.

\_\_\_\_\_. O Significado sócio-histórico da profissão. In: In: CFESS; ABEPSS (Orgs.). **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009b.

**APÊNDICES**

**APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA AOS ASSISTENTES SOCIAIS**

1. Em qual projeto urbano/habitacional você está inserido?
2. Em que ano iniciou seu vínculo de atuação com este projeto?
3. Quais as principais demandas governamentais requeridas ao seu trabalho como Assistente Social no projeto habitacional e urbano que você está inserido(a)?
4. Quais as atividades que você vem desenvolvendo dentro da equipe de trabalho social no projeto habitacional e urbano que você está inserido(a)?
5. Para você qual o significado do Projeto Ético-Político da Profissão de Serviço Social?
6. Você considera que há possibilidade de articulação da atuação dos Assistentes Sociais em Projetos habitacionais e urbanos e Projeto Ético Político do Serviço Social brasileiro?
7. Se positivo, de que forma é possível essa articulação?
8. Quais as estratégias do trabalho profissional são utilizadas em defesa dos cidadãos atingidos pelos projetos? Pode exemplificar?
9. Em relação à implementação do trabalho profissional do Assistente Social no projeto em que atua, o que destaca como pontos positivos?
10. Em relação à implementação do trabalho profissional do Assistente Social no projeto em que atua, o que destaca como dilemas da atuação. Se houver?
11. Em sua opinião quais os desafios para atuação profissional em projetos urbanísticos pautada pelo Projeto-Ético Político do Serviço Social?

## APÊNDICE B – TERMO DE AUTORIZAÇÃO



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
GRUPO DE ESTUDOS E PESQUISAS CIDADE, HABITAÇÃO E ESPAÇO  
HUMANO NA AMAZÔNIA – GEP-CIHAB**

### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE**

Você está sendo convidada/do a participar de uma pesquisa de cunho acadêmico do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará – PPGSS UFPA, intitulada “**Serviço Social e o Projeto Ético-Político da Profissão: dilemas do trabalho profissional nos projetos urbano-habitacionais**”, que tem como objetivo “**qual o significado da prática profissional do Serviço Social em projetos urbano-habitacionais, considerando as orientações diferenciadas entre o projeto ético político da profissão e as demandas governamentais ao exercício profissional nestes projetos.**”

A pesquisa está sendo realizada pela discente do PPGSS UFPA, Gizelle Soares de Freitas, matrícula nº 201617670006 sob a supervisão e orientação da professora Dr<sup>a</sup>. Joana Valente Santana. Para alcançar os objetivos do estudo serão realizadas entrevistas com roteiro semiestruturado. Os dados de identificação serão confidenciais e os nomes preservados.

Para participar da pesquisa é necessário que a/o Assistente Social participante esteja de acordo com este termo e tenha suas dúvidas sanadas sobre todos os aspectos pertinentes a pesquisa que lhe interessem e devam ser explicitados seguindo o rigor da legislação.

Os dados obtidos serão utilizados somente para este estudo, sendo os mesmos armazenados pelo pesquisador principal durante 5 (cinco) anos e após totalmente destruídos (conforme preconiza a Resolução nº466/2012).

Eu, \_\_\_\_\_ recebi as informações sobre os objetivos e a importância desta pesquisa de forma clara e concordo em participar do estudo. Declaro que também fui informado:

- De que minha participação é voluntária e terei a liberdade de retirar meu consentimento a qualquer momento;
- Da garantia que não serei identificado quanto a divulgação dos resultados e que as informações serão utilizadas somente para fins científicos do presente projeto de pesquisa;
- Sobre o projeto de pesquisa e a forma como será conduzido. Em caso de dúvida ou novas perguntas poderei entrar em contato com a pesquisadora Gizelle Soares de Freitas - contato: e-mail: giufpa@yahoo.com.br
- Também que, se houver dúvidas quanto às questões éticas poderei entrar em contato com a Dra. Joana Valente, docente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPA, pelo email: joanavalente@ufpa.br

Declaro que recebi cópia deste Termo de Consentimento Livre Esclarecido (02 laudas), ficando outra via com o pesquisador.

---

Assinatura do Participante

---

Assinatura da Pesquisadora

Belém, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.