

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
CURSO DE BACHARELADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**UM CONVITE À REFLEXÃO AO EXERCÍCIO  
PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE  
HABITAÇÃO EM SANTA MARIA - RS**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**Reginaldo Santos Marques**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2014**

**UM CONVITE À REFLEXÃO AO EXERCÍCIO  
PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE  
HABITAÇÃO EM SANTA MARIA - RS**

**Reginaldo Santos Marques**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de  
Bacharelado em Serviço Social da  
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS),  
como requisito parcial à obtenção do grau de  
**Bacharel em Serviço Social**

**Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Me. Eliana Mourgues Cogoy**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2014**

**Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Sociais e Humanas  
Departamento de Serviço Social  
Curso de Bacharelado em Serviço Social**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,  
aprova o Trabalho de Conclusão de Curso

**UM CONVITE À REFLEXÃO AO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO  
ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM SANTA  
MARIA - RS**

elaborado por  
**Reginaldo Santos Marques**

como requisito parcial à obtenção do grau de  
**Bacharel em Serviço Social**

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

**Prof<sup>a</sup>. Me. Eliana Mourgues Cogoy (UFSM)**  
(Orientadora)

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Sheila Kocourek (UFSM)**

Santa Maria, 15 de dezembro de 2014.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha amada família, que sempre me motivou e compreendeu minha ausência. Aos meus queridos pais, pela minha formação pessoal. Aos meus irmãos, que fizeram parte dessa história. A minha avó; aos meus amigos de infância, que perto ou longe, contribuíram para construção desse trabalho.

À Professora Eliana, minha orientadora, que tenho grande apreço pelo seu comprometimento com a profissão e que sempre me demonstrou confiança, paciência e atenção e que me motivou na construção deste trabalho;

E não poderia deixar de agradecer à Professora Sheila, uma das pioneiras do curso de Serviço Social na UFSM, pela sua sensibilidade e capacidade de conduzir e construir sempre propostas criativas, que foram de bastante proveito para minha formação. Agradeço-lhe imensamente por aceitar tão prontamente o convite para compor a banca examinadora deste trabalho.

Faço um agradecimento aos professores do Curso de Serviço Social, que foram fundamentais na minha formação acadêmica.

Aos meus colegas da primeira turma do Serviço Social da UFSM, que foram imprescindíveis nessa trajetória na (des)construção de conceitos. A partir da subjetividade e da cultura de cada um, relacionando aos subsídios teóricos do Serviço Social e com base no projeto ético-político da profissão, pude compreender melhor o Serviço Social na sociedade capitalista.

A refavela  
Revela aquela  
Que desce o morro e vem transar  
O ambiente  
Efervescente,  
De uma cidade a cintilar  
A refavela  
Revela o salto  
Que o preto pobre tenta dar  
Quando se arranca  
Do seu barraco  
Prum bloco do BNH [...]

[...] A refavela  
Revela o choque  
Entre a favela-inferno e o céu  
Baby-blue-rock  
Sobre a cabeça  
De um povo-chocolate-e-mel  
A refavela  
Revela o sonho  
De minha alma, meu coração  
De minha gente  
Minha semente  
Preta Maria, Zé, João [...]  
("Refavela", Gilberto Gil, 1977)

Gilberto Gil relata como surgiu a letra e música Refavela:

Disse ter reencontrado a "paisagem sub-urbana dos conjuntos habitacionais surgidos no Brasil a partir dos anos 50, tirando muitas pessoas das favelas e colocando-as em locais que, em tese, deveriam recuperar uma dignidade de habitação, mas que por várias razões, acabaram se transformando em novas favelas". (GIL, 2013)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ver: GIL, Gilberto; ZAPPA, Regina(Org.). *Gilberto bem perto*. 1. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2013.

## **RESUMO**

Trabalho de Conclusão de Curso  
Centro de Ciências Sociais e Humanas  
Departamento de Serviço Social  
Bacharelado em Serviço Social  
Universidade Federal de Santa Maria

### **UM CONVITE À REFLEXÃO AO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM SANTA MARIA - RS**

AUTOR: REGINALDO SANTOS MARQUES

ORIENTADOR: ELIANA MOURGUES COGOY

Data e Local de Defesa: Santa Maria, 15 de dezembro de 2014.

O presente trabalho de conclusão de curso se constitui a partir de um relatório teórico-prático que busca refletir sobre as possibilidades e desafios do exercício profissional do assistente social vivenciados a partir da experiência de estágio em Serviço Social realizada junto ao Loteamento Brenner em Santa Maria, RS. Para tanto, procura analisar a Política Habitacional durante processo de industrialização e urbanização no Brasil e nos dias atuais, fazendo um resgate histórico com finalidade de resgatar as primeiras formas de intervenção do Estado, observando a relação Estado-Sociedade nas diversas conjunturas políticas do país no decorrer da história. Para compreender a atuação do Serviço Social na Política Habitacional, foi realizada uma análise da trajetória sócio-histórica da profissão, de como se institucionaliza e se legitima na sociedade brasileira e sua relação com a questão social. Por fim, buscou-se fazer uma reflexão sobre as possibilidades e desafios do exercício profissional do assistente social no Loteamento Brenner em Santa Maria, RS, no caso o PAC, através da descrição do relato de experiência propondo alternativas para dar respostas às novas demandas à profissão no cenário do capitalismo que fragiliza os sujeitos e anula seus direitos sociais, culturais, econômicos e políticos.

Palavras-chave: Política Habitacional. Serviço Social. Questão Social.

## **LISTA DE TABELAS**

|   |    |
|---|----|
| Tabela 1- Crescimento populacional do município de Santa Maria no período de 1950 a 2000<br>..... | 40 |
|---|----|

## **LISTA DE FIGURAS**

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1 - Evolução do crescimento populacional urbano no Brasil.....    | 16 |
| Quadro 2 - Atividades Desenvolvidas durante o Projeto de Intervenção..... | 48 |
| Gráfico 3 - Renda familiar.....   | 50 |
| Gráfico 4 - Nível de escolaridade.....                                    | 50 |

## **LISTA DE SIGLAS**

ABEPSS - Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social

BNH - Banco Nacional de Habitação

CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais

CBAS - Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

CDRU - Concessão de Direito Real de Uso

COHAB - Companhia Habitação

COTS - Cadernos de Orientações do Trabalho Social

CFESS - Conselho Federal de Serviço Social

CHIS - Conselho de Habitação de Interesse Social

CRESS - Conselho Regional de Serviço Social

DC - Desenvolvimento de Comunidade

ESAP - Educação Sanitária, Ambiental e Patrimonial

FCP - Fundação da Casa Popular

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FHIS - Fundo de Habitação de Interesse Social

FMI - Fundo Monetário Nacional

FNH - Fórum Nacional de Habitação

FNRU - Fórum Nacional pela Reforma Urbana

GTR - Geração de Trabalho e Renda

IAP - Instituto de Aposentadoria e Pensões

IAPC- Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes

IAPI - Instituto de Aposentadoria dos Industriários

IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA - Instituto de Pesquisas Aplicadas

MOC - Mobilização e Organização Comunitária

MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana

MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia

OP - Orçamento Participativo

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social

PAIH - Plano de Ação Imediata para a Habitação

PHIS - Política de Habitação de Interesse Social

PlanHab - Plano Nacional de Habitação de Interesse Social

PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

PMSM – Prefeitura Municipal de Santa Maria

PROMORAR - Programa Erradicação de Sub-Habitação

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SNH - Sistema Nacional de Habitação

SMH – Secretaria Municipal de Habitação

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>11</b> |
| <b>CAPÍTULO II - POLÍTICA HABITACIONAL E SERVIÇO SOCIAL:<br/>RECORTES TEÓRICOS E CONCEITUAIS.....</b>  | <b>14</b> |
| <b>2.1 Histórico da política habitacional no Brasil.....</b>   | <b>14</b> |
| <b>2.2 Atuação do serviço social na política habitacional .....</b>  | <b>21</b> |
| 2.2.1 Formação sócio-histórica do Serviço Social no Brasil.....  | 21        |
| 2.2.2 Inserção do Serviço Social na Política Habitacional.....   | 26        |
| <b>CAPÍTULO III - A ATUAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NA SECRETARIA<br/>DE HABITAÇÃO EM SANTA MARIA – RS .....</b>   | <b>33</b> |
| <b>3.1 – Política habitacional: o caso do PAC .....</b>  | <b>33</b> |
| <b>3.2 Política habitacional no Município de Santa Maria – RS.....</b>   | <b>39</b> |
| <b>3.3 O serviço social e a questão social na Secretaria de Habitação em Santa Maria – RS<br/>.....</b>  | <b>42</b> |
| <b>CAPÍTULO IV - DESAFIOS E POSSIBILIDADES AO EXERCÍCIO<br/>PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA<br/>HABITACIONAL (PAC) NO LOTEAMENTO BRENNER .....</b> | <b>46</b> |
| <b>4.1 - Descrição do relato de experiência .....</b>  | <b>46</b> |
| <b>4.2 - Uma reflexão do relato de experiência .....</b>   | <b>49</b> |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>  | <b>52</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>   | <b>56</b> |
| <b>APÊNDICE .....</b>  | <b>59</b> |
| <b>ANEXOS .....</b>  | <b>62</b> |

## I INTRODUÇÃO

No sistema capitalista, a dinâmica das cidades representa o espaço onde se acentuam os contrastes sociais, que são produtos do desenvolvimento humano, que carrega as marcas das diferenças de classes, de seus conflitos e de suas lutas, materializados na história da sociedade.

Atendendo às normas do Curso de Serviço Social, este Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) é concebido como um produto de síntese e expressão da totalidade da formação profissional do curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Maria para obtenção de título de bacharel em Serviço Social, e pretende analisar as possibilidades e desafios do exercício profissional do assistente social no loteamento Brenner na cidade de Santa Maria – RS, no caso do PAC, a partir da vivência obtida através da experiência de estágio curricular em Serviço Social.

Para este relatório teórico-prático, utilizou-se: a pesquisa bibliográfica com temas relacionados à política habitacional no Brasil, ao Serviço Social no Brasil, entre outros. Dentre os autores mais utilizados, destacam-se: Maricato, Bonduki e Iamamoto. Além disso, foi realizada pesquisa documental no Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS e em jornais da cidade de Santa Maria – RS, e um questionário semiestruturado através do projeto de intervenção que foi realizado com beneficiários do loteamento Brenner, com o objetivo de analisar as possibilidades e desafios da atuação do profissional de Serviço Social no loteamento.

O interesse pelo tema surgiu em função da experiência de estágio na Secretaria de Habitação, na Prefeitura de Santa Maria – RS, em que me despertou o anseio e a necessidade de desvelar e compreender a política de habitação, não somente em Santa Maria, mas no Brasil e seus reflexos no exercício profissional do assistente social no município. A começar pela percepção obtida no cotidiano da Secretaria de Habitação, através dos atendimentos, acolhimentos, nas análises de cadastros e nas visitas domiciliares. Essa experiência foi marcante para o desenvolvimento e construção da identidade profissional, na relação teoria e prática, em que me proporcionou o desenvolvimento da capacidade técnico-operativa, fundamentado em pressupostos teórico-metodológico e ético-político do Serviço Social, e onde tive a oportunidade de vivenciar a complexidade das expressões da questão social.

Neste cenário, pude observar que, em muitos dos casos, a política habitacional é revestida de "políticas sociais" para articular interesses políticos, ideológicos e econômicos e atender a uma situação de urgência, como: o agravamento da questão habitacional e o

aumento das tensões sociais. Isso tem levado autoridades governamentais ligadas à política habitacional e representantes do capital imobiliário, a se referirem à questão da habitação em termos numéricos, de déficits ou projeções de unidades isoladas a serem construídas.

A forma extremamente simplista ignora que a habitação urbana vai além dos números e das unidades e que há uma inter-relação entre a habitação e as redes de infraestrutura (água, esgoto, energia elétrica, pavimentação) e os serviços urbanos coletivos (educação, saúde, cultura, abastecimento, transporte coletivo, coleta de lixo). Entretanto, a habitação não deve ser entendida apenas como moradia, mas como uma série de elementos, ligados a: saneamento básico, serviços urbanos, educação, saúde, dentre outros, na tentativa de melhoria da qualidade de vida da população usuária.

Desta forma, a importância do tema reside no fato de o assistente social atuar de forma direta na inclusão social, viabilizando o acesso da população aos direitos reconhecidos por lei, e promovendo a ampliação da cidadania, diminuindo assim as desigualdades sociais, reduzindo a pobreza e projetando os indivíduos, os grupos e as comunidades ao desenvolvimento social.

Além disso, evidencia-se a importância do profissional de Serviço Social, na viabilização de ações com objetivo de promover a autonomia e o protagonismo social das famílias, e que estes sujeitos possam participar de todo e qualquer processo de construção em que estejam inseridos.

Portanto, a minha escolha por este tema foi com o intuito de entender e refletir sobre as demandas da política habitacional do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no espaço sócio-ocupacional no exercício profissional do assistente social, onde o profissional tem que decifrá-las e criar alternativas que sejam eficazes na garantia de direitos de seus usuários.

Este trabalho trata de um relato de experiência de estágio em Serviço Social e reúne quatro capítulos, cujas unidades foram construídas pelo enfoque crítico e reflexivo a respeito da análise das possibilidades e desafios do exercício profissional do assistente social no loteamento Brenner na cidade de Santa Maria – RS - no caso do PAC.

No segundo capítulo, “Política Habitacional e Serviço Social: Recortes teóricos e conceituais”, a partir das categorias historicidade e totalidade do método dialético crítico, teoria social em Marx, procuro fazer um resgate histórico sobre como e quando o Estado passa intervir na questão habitacional, observando a relação Estado-Sociedade, nas diversas conjunturas políticas do país no decorrer da história.

Dentro deste processo histórico é que se analisa a origem do Serviço Social no Brasil, como se institucionaliza e se legitima inserido nessa realidade na sociedade capitalista e na atuação do Serviço Social na política nacional de habitação.

O terceiro capítulo, “A atuação do Serviço Social na Secretaria de Habitação em Santa Maria – RS” pretende dar continuidade ao primeiro, mas com enfoque no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no que se refere o PAC na habitação, nessa parceria do governo federal com a Prefeitura Municipal de Santa Maria – RS, questionando sua eficiência junto aos programas sociais na articulação das políticas sociais públicas, contribuindo para ampliação da cidadania.

O quarto capítulo “Desafios e possibilidades ao exercício profissional do Assistente Social na Política Habitacional (PAC) no Loteamento Brenner” relata minha experiência de estágio supervisionado realizado na Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária na Prefeitura Municipal de Santa Maria – RS.

Nesse capítulo relato o processo de construção e desenvolvimento do projeto de intervenção no Loteamento Brenner, experiência que me possibilitou conhecer a realidade dos usuários da política habitacional e como ela está posta no loteamento, contribuindo para formação acadêmica.

Nessa mesma unidade procurei observar a realidade do cotidiano dos usuários e narrativas de histórias que foram profundamente enriquecedores para este relato de experiência, o qual mostra a articulação da teoria com a prática, possibilitando desenvolver a ação profissional juntamente com outros profissionais nesse espaço de poder.

Por fim, apresentam-se as considerações finais, onde é feita uma reflexão crítica a partir do conhecimento teórico-prático na área do Serviço Social sobre os desafios e possibilidades ao exercício profissional do Assistente Social no Loteamento Brenner na cidade de Santa Maria, RS.

## **CAPÍTULO II - POLÍTICA HABITACIONAL E SERVIÇO SOCIAL: RECORTES TEÓRICOS E CONCEITUAIS**

Neste capítulo, analisamos a Política Habitacional no Brasil a partir do contexto histórico político e social e procuramos situar o Serviço Social dentro da Política Habitacional e sua relação com a questão social, verificando como se institucionaliza e se legitima nessa realidade na sociedade capitalista.

### **2.1 – Histórico da política habitacional no Brasil**

Abordaremos a problemática habitacional no contexto nacional com a finalidade de resgatar as primeiras formas de intervenção do Estado, observando a relação Estado-Sociedade nas diversas conjunturas políticas do país no decorrer da história.

O processo desordenado de urbanização no Brasil vinculado ao início da industrialização fez crescer o desemprego, a desigualdade social e as diversas formas de resistência e rebeldia dos movimentos sociais e manifestações populares, constatando a emergência de uma política habitacional que desse conta das manifestações e expressões da questão social.

Segundo Maricato (2001), o problema urbano atual não é produto das décadas perdidas<sup>2</sup>, mas um processo histórico que tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalhador livre (1888).

A produção habitacional existente no Brasil antes de 1930 era responsabilidade da iniciativa privada, numa época em que a economia era baseada no setor agrário exportador.

A intervenção do Estado brasileiro nas questões referentes à habitação se dá no final do século XIX, a partir de um ponto de vista essencialmente sanitário. Tendo a finalidade de enfrentar a propagação de doenças e epidemias nas grandes cidades, que se adensavam fortemente; uma das principais vertentes de ação do Estado foi justamente a promoção da atuação de médicos no interior das casas da população de baixa renda, em especial nas regiões centrais. Essa ação tinha como objetivo promover o controle sanitário das habitações. (BONDUKI, 1998, p. 34-36).

---

<sup>2</sup> “Décadas perdidas”, segundo Maricato (2001), seriam as duas décadas - 1980 e 1990 - que são baseados em: anos 80: especialmente no declínio econômico, e anos 90: no impacto social do desemprego e no crescimento econômico errático, entre outras variáveis.

Nesse sentido, a abordagem sobre habitação popular existiu por décadas como espaço patológico, sendo tratada como caso de saúde pública, onde a questão central era a insalubridade da moradia popular, não existindo nessa abordagem qualquer ação no sentido de promoção de habitação.

O processo de industrialização brasileiro se afirma a partir de 1930, constituindo um caminho de desenvolvimento e modernização da sociedade. O Estado passa a investir em infraestrutura urbana e regional visando o desenvolvimento industrial e a substituição das importações.

Nessa década, houve uma mudança significativa na abordagem do problema habitacional, onde o Estado e setores técnicos passam a discutir a superação das condições precárias de moradia de aluguel, a posição adotada por técnicos e pelo Estado foi pela produção de moradia popular como casa própria. (BONDUKI, 1998, p. 83).

Portanto, a obtenção da casa própria pelos trabalhadores seria o ponto de partida para diminuir a tensão social, além de garantir a difusão de uma visão conservadora de organização social através da unidade gestora que é a família.

Em 1946, temos a criação da Fundação da Casa Popular, no Governo Dutra, através do Decreto Lei nº 9.218, órgão federal centralizador e destinado a promover habitação social. Segundo Bonduki (1998), a Fundação da Casa Popular, organismo federal, não conseguiu se impor como proposta do governo para atender os problemas originados do processo de urbanização e da falta de moradias. Entre os fatores, destacou a centralização da gestão, a necessidade de fontes de recursos permanentes e o fato de tentar conciliar a habitação com o desenvolvimento urbano.

A fundação da Casa Popular e a criação de programas habitacionais voltados a categorias corporativas (Institutos de Pensões - IAPI, IAPC, IAPM)<sup>3</sup> representaram tentativas de encontrar soluções para o problema.

Bonduki (1998) revela que tanto na década de 40 como nas seguintes o Estado não conseguiu encontrar alternativas para resolver a crise habitacional, sendo incapaz de substituir as empresas privadas na produção da moradia para os trabalhadores e, sem soluções para

---

<sup>3</sup> IAPI – Instituto de Aposentadoria dos Industriários; IAPC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes; IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos.

enfrentar o problema, tornou-se inevitável a construção de moradias pelos próprios trabalhadores.

De acordo com o gráfico abaixo, podemos observar o aumento acentuado da população urbana a partir da década de 1930.

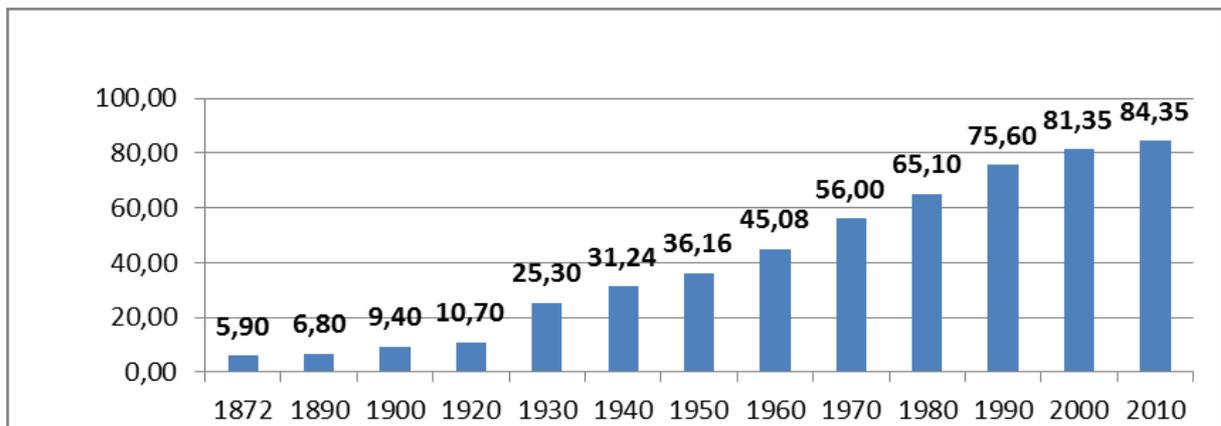


Gráfico 1 - Evolução do crescimento populacional urbano no Brasil (Fonte: IBGE, 2012).

Com base nesses percentuais, Maricato (2001) confirma a falta de planejamento urbano e a omissão do Estado na garantia da moradia aos trabalhadores, que excluídos do meio rural, migram para cidades em busca de melhores condições de vida e são removidos para periferias da cidade, sendo essas desprovidas de serviços públicos capazes de suprir as necessidades básicas do ser humano. Maricato (2001) afirma que:

O Brasil, como os demais países da América latina, apresentou intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX[...]. Este crescimento se mostra mais impressionante ainda se lembrarmos os números absolutos: em 1940 a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes e em 2000 ela é de aproximadamente 138 milhões. (MARICATO, 2001, p.16).

No período do governo de Getúlio Vargas (1930-1945), do ponto de vista político e social, a habitação passou a ser vista:

(...) como condição básica de reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país; segundo, a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, portanto, decisiva na criação do 'homem novo' e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política. (BONDUKI, 1998, p.73).

Desta forma, com a finalidade de desarticular os movimentos sociais e amenizar as tensões sociais, evidencia-se o crescimento do número de trabalhadores que são brutalmente explorados, com salários baixos e longas jornadas de trabalho e sem nenhuma condição de saúde e de segurança.

Nesse sentido, Bonduki (1998) aponta que, com a ascensão do socialismo, cria-se um clima favorável à intervenção do Estado na economia e provimento aos trabalhadores às condições básicas de sobrevivência, inclusive habitação.

Na década de 50, observamos um acentuado desenvolvimento da indústria de bens de consumo e até mesmo de bens de produção, calcado na forte participação do capital estrangeiro com a internacionalização da economia brasileira e de empresas multinacionais ou transnacionais instaladas no país. Com a intensificação da produção do automóvel pela grande indústria fordista e de inúmeros eletrodomésticos e bens eletrônicos, ocorreram:

Mudanças significativas no modo de vida dos consumidores (que inicialmente eram restritos às faixas de maior renda) e também na habitação e nas cidades. Com a massificação do consumo dos bens modernos, especialmente os eletro-eletrônicos, e também do automóvel, mudaram radicalmente o modo de vida, os valores, a cultura e o conjunto do ambiente construído. (MARICATO, 2001, p. 19).

Nesse período vivencia-se no Brasil o aumento significativo de pessoas migrando do campo para a cidade em busca de emprego e de melhores condições de vida. Essa classe trabalhadora sem muitas opções, vivendo do trabalho informal e em péssimas condições de vida, passa a viver nas periferias das cidades.

A partir da década de 60, com a necessidade de construções de casas populares, em agosto de 1964 o Governo Federal cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), a primeira iniciativa brasileira de criação de uma política habitacional de abrangência nacional com objetivos e metas definidos, fontes de recursos permanentes e mecanismos próprios de financiamento, com a edição da lei nº 4.380/64. Maricato (2001), afirma que:

Foi com o Banco Nacional de Habitação (BNH) integrado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criados pelo regime militar a partir de 1964, que as cidades brasileiras passaram a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção. (MARICATO, 2001, p. 20).

Segundo Bonduki (1998), o BNH foi criado com a finalidade de solucionar o problema da falta de moradia popular e tinha por objetivo promover financiamento duradouro e fortalecer a construção civil habitacional.

Com a criação do BNH e SFH, tivemos um processo de mudança na configuração das cidades, a Política Habitacional, no entanto, não cumpriu suas metas de atender a população de baixa renda, priorizando o acesso à classe média e alta. Silva M. (1989) relata que:

[...] O BNH foi criado muito mais para atender os requisitos políticos, econômicos e monetários dos governos militares do que para sanar o problema de habitação do trabalhador. [...] o critério econômico tem se constituído no parâmetro determinante, mesmo quando se trata de programas de habitação popular, nos quais a preocupação com a inadimplência condiciona os financiamentos á presumível capacidade de pagamento das famílias a serem atendidas. Para garantir esse critério, os custos da habitação têm sido atenuados com a utilização de terrenos distantes e precários em todos os sentidos; [...]. (SILVA M., 1989, p. 170).

Embora não tendo visibilidade no cenário nacional, surgem vários movimentos sociais no campo da moradia, de forma a reorganizar a sociedade civil na busca por reformas urbanas.

Mesmo com todos os problemas urbanos atuais, a partir da década de 70 tivemos alguns atores sociais envolvidos em movimentos populares em torno da luta pela moradia, assim como o movimento pela regularização dos loteamentos clandestinos, uma luta por conseguir urbanizar e regularizar favelas e loteamentos no Brasil. Igualmente como os pesquisadores na área da sociologia urbana, que começaram a denunciar o processo de formação das cidades brasileiras, através de pesquisas de campo. (ROLNIK, 2011, p. 12).

Durante a década de 80, percebe-se a potencialidade dos movimentos populares e da classe trabalhadora organizada como elementos decisivos para o fim da ditadura, e já no primeiro governo civil clamavam por uma nova carta magna que refletisse a luta democrática e a consolidação dos direitos sociais.

O direito à moradia foi explicitamente incorporado à Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que estabelece:

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988).

Segundo Bonduki (2008), a crise econômica dos anos 80, gerou inflação, desemprego e queda nos salários e teve um impacto no Sistema Financeiro de Habitação (SFH), diminuição de investimentos devido à retração dos saldos do FGTS e da poupança que, com o aumento da prestação da casa própria, houve aumento no número de inadimplência, dificultando assim o acesso da população de baixa renda à política habitacional.

A recessão que se seguiu nos anos 80 e 90, quando as taxas de crescimento demográfico superaram as do crescimento do PIB, fazendo com que a evolução do PIB per capita fosse negativa na década de 1980, trouxe um forte impacto social e ambiental, ampliando o universo de desigualdade social. (Maricato, 2001, p. 21- 22).

Em vista de todos esses avanços em relação à política habitacional, durante a vigência do BNH até sua extinção, Bonduki (2008) mostra que:

Na redemocratização, ao invés de uma transformação, ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação. Entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema. (BONDUKI, 2008, p. 75 -76).

Durante os diferentes governos na década de 90, foi desencadeado um conjunto de medidas com a finalidade de solucionar os problemas urbanos, segundo Motta (2011) relata:

No Governo Collor (1990-1992), o mais importante programa habitacional lançado foi o PAIH (Plano de Ação Imediata para a Habitação), que propunha o financiamento de 245 mil habitações em 180 dias, mas não cumpriu suas metas. O governo Itamar (1992 a 1994) criou os Programas Habitar Brasil e Morar Município, que tinham como objetivo financiar a construção de moradias para população de baixa renda, a serem construídas em regime de “ajuda mútua”. Todavia, esses Programas tinham uma padronização excessiva e muitas exigências legais, o que impedia muitos municípios de captarem os recursos disponibilizados. Porém, nesse mesmo governo, temos dois avanços: o primeiro (ainda que associado às exigências das agências internacionais) foi uma mudança conceitual, com incentivo à formação de conselhos e à criação de fundos para habitação; o segundo foi a constituição, em 1992, do Fórum Nacional de Habitação, composto por entidades da sociedade civil, setores do Estado e empresários da construção civil, cujo objetivo era construir uma aliança entre os interesses envolvidos no financiamento, na produção e no uso da moradia. O período FHC (1995-2002) avançou no reconhecimento da necessidade de regularização fundiária, da ampliação da participação e de uma visão integrada da questão habitacional. Porém, essa concepção não foi colocada em prática devido à orientação neoliberal do governo e às restrições impostas pelos bancos internacionais, como o FMI. (MOTTA, 2011, p.8-9).

Durante esses diferentes governos, conforme a autora relata, percebe-se o avanço das políticas neoliberais que, segundo Iamamoto (2012), buscam limitar a ação do Estado que, com uma política de privatização, acaba sucateando os serviços públicos e fortalecendo o jogo de interesses privados na implementação dos serviços sociais que afeta diretamente a garantia das condições básicas de vida dos trabalhadores na política habitacional.

Em 2003, no primeiro governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades, o que se constituiu num fato inovador na política urbana, na medida em que superou o recorte setorial da habitação, do saneamento e dos transportes (mobilidade) para integrá-los levando em consideração o uso e a ocupação do solo.

Bonduki (2008) evidencia a importância que a questão urbana e habitacional iria assumir com a criação do Ministério das Cidades, reunindo em um único ministério os seguintes elementos:

[...] as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e política de ordenação territorial, de modo a criar, pela primeira vez no país, a possibilidade de se planejar e articular a ação urbana. O Ministério, segundo a proposta, não deveria ter uma função executiva, mas de coordenação de toda a política urbana e habitacional no país, estruturando e implementando o Sistema Nacional de Habitação, elaborando o Plano Nacional de Habitação e estabelecendo as regras gerais do financiamento habitacional. Da mesma forma, Estados e Municípios deveriam criar, caso já não tivessem, secretarias de desenvolvimento urbano e habitacional, órgãos de gestão regional e local da política habitacional. (BONDUKI, 2008, p.93)

Desta forma, Bonduki (2008), nos faz perceber a importância dos elementos que compõem a infraestrutura da habitação<sup>4</sup> de caminharem juntos no enfrentamento do problema urbano e habitacional. No segundo governo Lula, é implementado o Programa Aceleração do Crescimento (PAC), em 22 de janeiro de 2007, que para Bonduki (2008):

Trata-se de um grande programa de investimento em diferentes áreas (energia, rodovias, portos, saneamento e habitação) que altera parcialmente a rígida política de contenção de despesas que vigorou desde o início do governo Lula. Embora boa parte deste programa esteja voltada para obras de infra-estrutura para a produção, os setores de habitação e saneamento foram privilegiados, dirigindo-se as aplicações para a urbanização de assentamentos precários, ação que está necessariamente sob a responsabilidade do poder público. Calcula-se que nos quatro anos do segundo mandato do governo Lula deverão ser destinados cerca de 14 bilhões de reais apenas para este programa. (BONDUKI, 2008, p. 103).

---

<sup>4</sup> O conceito de habitação abordado nesse estudo traduz-se na moradia e sua inserção na cidade, ou seja, o acesso ao serviço de infraestrutura (rede de água, esgoto, eletricidade, drenagem e telefonia), bem como de serviços, sistema de transporte coletivo, de coleta de lixo, de equipamentos urbanos e comunitários (saúde, educação, lazer e cultura). (MARICATO, 2001).

O PAC, no intuito de promover o desenvolvimento econômico, através da aceleração da economia, para Braz (2007) se mostra:

Como uma proposta que quer atingir vários núcleos do Estado. Como programa de governo ele está na verdade afetando a forma de funcionamento do Estado no que lhe é mais essencial: como garantidor de condições externas (infra – estrutura) à produção capitalista atuando diretamente na sua viabilização ou, indiretamente, como financiador da mesma. (BRAZ, 2007, p. 51).

Entretanto, como afirma Braz (2007), é inaugurada uma nova fase do Estado Neoliberal como garantidor/financiador dos espaços de acumulação de capital no país, consolidando o casamento do grande capital industrial (nacional e estrangeiro) com o capital bancário (assinando o protagonismo do capital financeiro).

Desta forma, os pressupostos discutidos até aqui buscam mostrar a importância da vinculação da esfera macroeconômica com questão urbana e habitacional, relacionando com a questão social, onde atua o Serviço Social no âmbito da produção e reprodução social no cotidiano dos espaços sócio-ocupacionais.

## **2.2 Atuação do serviço social na política habitacional**

O propósito deste segmento é analisar a atuação do Serviço Social na Política Habitacional na dinâmica das transformações das expressões da questão social<sup>5</sup> que se traduzem em novas demandas para a profissão no cenário do capitalismo, que fragiliza os sujeitos anulando seus direitos sociais, culturais, econômicos e políticos.

No primeiro momento, faremos um resgate histórico da institucionalização e legitimação da profissão diante do contexto do capitalismo no processo de industrialização e urbanização no país. No segundo momento, iremos analisar de que forma o Serviço Social se insere na política habitacional. Em seguida, iremos refletir sobre a importância do Serviço Social na Política de Habitação.

### **2.2.1 – Formação sócio-histórica do Serviço Social no Brasil**

---

<sup>5</sup> Compreendo a questão social como produto da relação capital trabalho, constitutiva da sociedade capitalista que se expressa nas várias formas de desigualdades sociais e também como forma de resistência e rebeldia, onde suas diversas manifestações são indissociáveis das relações entre as classes sociais que estruturam o sistema capitalista.

O Serviço Social é uma profissão liberal, de ensino superior, que tem compromisso com a ampliação da cidadania, emancipação dos sujeitos, com a luta pelo reconhecimento do valor humano, com a finalidade da transformação social em busca da justiça social.

O projeto de formação profissional encontra suas diretrizes norteadoras desdobradas no Código de Ética Profissional do Assistente Social, na Lei de Regulamentação da Profissão do Serviço Social (Lei 8.662, de 1993) e também na Proposta de Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social, que torna os profissionais aptos a exercerem a profissão e a intervirem na realidade social em diversos espaços sócio-ocupacionais na garantia de direitos de seus usuários.

Iamamoto (2012), afirma que:

Como qualquer profissão, inscrita na divisão social e técnica do trabalho, sua reprodução depende de sua utilidade social, isto é, de que seja capaz de responder às necessidades sociais, que são a fonte de sua demanda. Sendo o assistente social um trabalhador assalariado, depende da venda de sua força de trabalho especializada no mercado profissional de trabalho. (IAMAMOTO, 2012, p.172).

Segundo Iamamoto (2011), O Serviço Social como profissão inscrita na divisão do trabalho, surge, no início da década de 30, vinculado à Igreja Católica, como parte de um movimento social mais amplo, articulado à necessidade de formação doutrinária e social em face da crescente secularização da sociedade e das tensões presentes entre Igreja e Estado.

Para Netto (2012), o surgimento do Serviço Social como profissão está vinculado à emergência da questão social, que, segundo autor, não há dúvidas em relacionar o surgimento do Serviço Social com as mazelas próprias à ordem burguesa no processo de industrialização e urbanização.

Netto (2012) ressalta que a gênese da profissão não se esgota na emergência à questão social, se tomada abstratamente, mas que faz parte da constituição do processo da sociedade burguesa. Sendo que, segundo autor:

O processo pelo qual a ordem monopólica instaura o espaço determinado que, na divisão (e técnica) do trabalho a ela pertinente, propicia a profissionalização do Serviço Social tem sua base nas modalidades através das quais o Estado burguês se enfrenta com a questão social, tipificadas nas políticas sociais. (NETTO, 2012, p. 74).

Baseados nestes princípios, o Serviço Social surge “da iniciativa de grupos e frações de classe dominante, que se expressavam através da Igreja, como um dos desdobramentos do movimento do apostolado leigo” (IAMAMOTO, 2011, p. 19).

O processo de institucionalização do Serviço Social como profissão reconhecida na divisão social do trabalho, segundo Iamamoto (2011), está vinculado à criação das grandes instituições assistenciais e estatais, onde o Serviço Social deixa de ser um mecanismo de distribuição de caridade privada das classes dominantes e passa a ser uma das engrenagens de execução das políticas sociais do Estado e setores empresariais.

Na dinâmica do processo histórico, Yazbek (2009) evidencia que:

A institucionalização do Serviço Social como profissão na sociedade capitalista se explica no contexto contraditório de um conjunto de processos sociais, políticos e econômicos que caracterizam as relações entre as classes sociais na consolidação do capitalismo monopolista. (YAZBEK, 2009, p. 6).

Para Yazbek (2009), a institucionalização da profissão, de uma forma geral, está associada à intervenção do Estado nos processos de regulação social na perspectiva de enfrentamento da questão social.

Ao analisarmos as particularidades nas quais o Serviço Social se institucionaliza como profissão, para compreendermos melhor o processo de legitimação do Serviço Social, porém, torna-se necessário a contextualização da trajetória histórica da profissão na sociedade brasileira.

As primeiras décadas do século XX são marcadas por profundas transformações no padrão de vida da sociedade brasileira, a qual passa por intenso processo de industrialização e urbanização, e acompanhado deste, tem-se a emergência da questão social que surge no capitalismo, que até então, era entendida como caso de polícia.

“Neste período, foram desenvolvidas algumas políticas voltadas para o social, dentre elas a formulação da política trabalhista e a concessão paulatina de seguros sociais para algumas categorias trabalhistas”. (FALEIROS, 2000, p.45).

De acordo com Faleiros (2004), as políticas sociais não se restringem às relações de patrão e empregado dentro das empresas, na redução de conflitos entre classes sociais, mas sim, às relações entre Estado e sociedade.

Desta forma, Faleiros (2000) define o modelo de proteção social na era Vargas como “fragmentado em categorias, limitado e desigual na implementação dos benefícios”, se comparado a outros modelos existente no mundo.

Sendo assim, evidenciamos que é dentro dessa conjuntura na qual o Estado passa a reconhecer e legitimar algumas leis trabalhistas, mesmo que seguindo seus próprios interesses, ao lado de algumas instituições assistenciais, que o Serviço Social emerge enquanto profissão, porém agora não só como um trabalho de ação social até então implementado no âmbito privado sobre o patrocínio da Igreja Católica, mas sim como um profissional que assume um lugar na execução das políticas sociais inerentes ao Estado. (YAZBEK, 2009, p. 92).

Caracterizado pelo conservadorismo católico, o Serviço Social no Brasil começa a avançar tecnicamente, a partir da década de 40 em contato com o Serviço Social norte-americano, conforme Iamamoto (2011): “O Serviço Social nasce e se desenvolve na órbita desse universo teórico. Passa da influência do pensamento conservador europeu, franco-belga, nos seus primórdios, para a sociologia conservadora norte-americana” (IAMAMOTO, 2011, p.26).

No período pós-guerra, caracterizado pela expansão do capitalismo, segundo Iamamoto (2011), o serviço social passa a ser incorporado aos programas que concretizam as políticas sociais. Cabendo ao Estado, como se refere Iamamoto (2012):

viabilizar salários indiretos por meio das políticas sociais públicas, operando uma rede de serviços sociais, que permitisse liberar parte da renda monetária da população para o consumo de massa e conseqüente dinamização da produção econômica. Esse acordo entre Estado, empresariado e sindicatos envolveu uma ampliação das funções do Estado no campo das políticas públicas, que passaram a dispor de ampla abrangência, permitindo que fosse liberada parcela da renda familiar para o consumo. (IAMAMOTO, 2012, p. 30).

Desta forma, constata-se, de acordo com Iamamoto (2012), uma estratégia do capitalismo de reversão da crise no sentido de preservar um certo poder aquisitivo à população para o consumo em massa e conseqüente dinamização da produção econômica.

A década de 60 é marcada pela elaboração de programas sociais incorporados por segmentos progressistas da sociedade. Nesse período, segundo Iamamoto (2011), há um reposicionamento da prática profissional se autorreconhecendo como uma profissão de caráter político que irá se intensificar na década de 1970. Iamamoto (2011) nos mostra que:

A partir dos anos 60, no bojo do Movimento de Reconceituação, verifica-se a gestação de uma trajetória de ruptura com as marcas de origem conservadoras da profissão. Ou seja procura-se reorientar o potencial da prática profissional no horizonte dos interesses daqueles que participam da sociedade através de seu trabalho (IAMAMOTO, 2011, p. 123).

A partir do período pós-ditadura, o amadurecimento teórico-metodológico do Serviço Social foi se fortalecendo com o movimento de reconceituação<sup>6</sup> na intenção de ruptura com o conservadorismo, segundo Yazbek (2009):

É nesse período que os profissionais assumem suas inquietações e questionamentos, decorrentes do processo do capitalismo mundial que trazia consigo um desenvolvimento excludente e subordinado. É marcado por uma revisão nos níveis teórico, metodológicos, operativos e políticos, em que surge um comprometimento com um projeto voltado as classes subalternas, e conseqüentemente a apropriação da teoria social de Marx, desvinculando-se da perspectiva positivista (...) que restringe a visão de teoria ao âmbito do verificável, da experimentação e da fragmentação. (YASBEK, 2009, p.147).

Em 1979 ocorre em São Paulo o III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS), que, segundo Iamamoto (2012), é considerado como um marco simbólico, reconhecido como ponto de inflexão na reorientação da direção social, e tinha como tema as políticas e os movimentos populares que denunciam a miserabilidade da população.

De acordo com Iamamoto (2012), este evento rompeu com uma postura autoritária e, pela primeira vez, líderes operários metalúrgicos dos movimentos populares tiveram voz no congresso, e aliou o exercício profissional à luta dos trabalhadores e do povo brasileiro pela conquista de espaços de liberdade e melhoria das condições de vida.

Instaura-se na profissão a partir de 1979 e ganha consistência na década de 1990 o projeto ético-político, é neste processo de recusa e crítica do conservadorismo que se encontram as raízes de um projeto profissional novo, precisamente as bases do que se está denominando projeto ético-político<sup>11</sup>. (NETTO, 2012, p.1).

Na década de 80, houve avanços na construção do projeto político profissional do Serviço Social, conforme Iamamoto (2012):

Projeto profissional comprometido com a defesa dos direitos sociais, da cidadania, da esfera pública no horizonte da ampliação progressiva da democratização da

---

<sup>6</sup> O movimento de reconceituação, segundo Netto (2005), foi marcada pela ação de grupos profissionais de vanguarda entre as décadas de 1960 e 1970, na América latina, onde se iniciou um movimento de crítica ao pensamento conservador da profissão, liderado por acadêmicos e profissionais que atuavam junto à comunidade nos espaços de moradia das populações pobres, onde são influenciados pelas correntes teóricas críticas das Ciências Sociais, novas bases teórica, de cunho marxista e que tinha a finalidade de ruptura com o Serviço Social tradicional.

política e da economia na sociedade. Projeto político profissional que se materializou no Código de Ética Profissional do Assistente Social, na Lei de Regulamentação da Profissão de Serviço Social (Lei 8662/93). (IAMAMOTO, 2012, p.113).

Ainda sobre a década de 80, segundo Netto (1996), registra-se a maioria do Serviço Social no Brasil, provocando o processo de ruptura com o conservadorismo e consolidando uma nova legitimidade junto às classes subalternas, constituindo uma intelectualidade na área profissional, que passou a utilizar a tradição marxista, e na entrada da década de 90, o Serviço Social se apresenta como uma profissão relativamente consolidada.

O rompimento com o capitalismo formulou-se numa direção social estratégica contrária à hegemonia do grande capital presente no código de ética de 1993, que, de acordo com Barroco (2008) relata que a ética profissional do Serviço Social:

É um modo particular de objetivação da vida ética. Suas particularidades se inscrevem na relação entre o conjunto complexo de necessidades que legitimam a profissão na divisão sociotécnica do trabalho, conferindo-lhe determinadas demandas, e suas respostas específicas, entendidas em sua dimensão teleológica e em face das implicações ético-políticas do produto concreto de sua ação. (BARROCO, 2008, p. 47).

Atualmente o Serviço Social comprometido com a transformação social através de projeto ético político desenvolve atividades como: a elaboração, implementação, execução e avaliação de serviços, programas, projetos e políticas sociais, tendo como princípios fundamentais as três dimensões da profissão, técnico-operativa, teórica-metodológica, e dimensão ético-política, visando a ampliação e garantia de direitos de seus usuários.

### 2.2.2 – Inserção do Serviço Social na Política Habitacional

Neste segundo momento, iremos analisar de que forma o Serviço Social se insere na política habitacional e no enfrentamento das manifestações e expressões da questão social, traduzidas nas diversas formas de desigualdades sociais, resistência e rebeldia.

O debate sobre inserção do Serviço Social em novos espaços sócio-ocupacionais, como a habitação, vem ganhando visibilidade no cenário brasileiro, sendo um tema de grande abrangência e complexidade, fazendo parte da vida cotidiana da população menos favorecida. Por isso a importância da apropriação deste tema, e que de forma interdisciplinar o Serviço

Social possa encontrar alternativas para ampliação da cidadania e amenizar as desigualdades sociais.

Segundo Souza (1993), a ação do desenvolvimento de comunidade (DC)<sup>7</sup> nos espaços de moradia se desenvolviam tanto através do setor público quanto da iniciativa privada. A autora relata que:

As escolas de Serviço Social são responsáveis pela formação do profissional de DC e são pioneiras na introdução e disseminação inicial das idéias e sistemáticas de ações destinadas aos trabalhos comunitários. Outras iniciativas e realizações, no entanto, somam-se a essa perspectiva. (SOUZA, (1993, p.44- 45).

Desta forma, constata-se que a atuação do Serviço Social na política habitacional estava relacionada ao trabalho comunitário realizado pelos Assistentes Sociais, que tem início após a formação da profissão no Brasil, com as primeiras escolas de Serviço Social em meados da década de 1930.

Souza (1993) ressalta também que o Desenvolvimento de Comunidade:

Se dirigiu sempre aos segmentos majoritários da população como usuários diretos dos seus processos de trabalho. Esses segmentos ou camadas populares são basicamente operários industriais, trabalhadores em serviços, camponeses e massa marginal (SOUZA, 1993, p. 14).

Souza (1993) analisa o DC sobre dois ângulos: pelo ângulo dos movimentos sociais - as áreas de moradia passaram a ser áreas de mobilização e organização popular, levando a população a um pensar e agir diante dos problemas coletivos; e pelo ângulo das políticas sociais: as áreas de moradia passam a se destacar pelas próprias exigências de consumo formuladas pela industrialização.

Analisando o trabalho comunitário com o trabalho social realizado na política habitacional atualmente observa-se que:

A prática profissional estava vinculada a atividades básicas, numa ação racionalizadora dos problemas sociais como plantões, triagens, acompanhamentos, aconselhamentos, distribuição de auxílios, socialização através de grupos e engajamento em equipes multiprofissionais, sobretudo nos trabalhos de comunidades. (SILVA, 1995, p. 41).

---

<sup>7</sup> Desenvolvimento de comunidade é ação comunitária e nesta ação encontra sua origem como processo que tem por base o enfrentamento dos interesses e preocupações da população comunitária (SOUZA, 1993, p. 39)

Segundo Yazbek (1999), no desempenho de um papel de caráter tutelar dos assistentes sociais, exercido através da ação educativa e da viabilização da assistência e de outros serviços, os assistentes sociais tornavam-se agentes úteis ao disciplinamento dos cidadãos, haja vista o trabalho educativo, já que essas populações eram consideradas inadaptadas, incapazes, dependentes, exigindo uma intervenção social.

A partir da década de 60, passa a existir movimento de caráter reivindicatório e de denúncia diante do sistema político, onde Serviço Social passa a se identificar com problemáticas mais sintonizadas com sua realidade, principalmente com o projeto de desenvolvimento alicerçado em bases desiguais.

Em relação ao Banco Nacional de Habitação (BNH), este formulava programas voltados à população de baixa renda, conforme a afirmação a seguir:

Nos denominados programas de interesse social registram-se, desde os anos 1970, propostas de programas habitacionais considerados especiais ou alternativos destinados à população com renda mensal inferior a três salários mínimos, mas seus resultados não foram significativos frente à produção habitacional do BNH e do SFH. Esses programas (PROMORAR, PROFILURB, João de Barro, etc.), carregavam o estigma de 'moradia para pobre' de baixo padrão de qualidade, precário sistema construtivo e ausência de serviços de infraestrutura (RAICHELIS; PAZ; OLIVEIRA, 2008, p. 242).

Souza (1993) aponta que as equipes, especialmente de assistentes sociais que executavam o trabalho comunitário e que vivenciavam os problemas enfrentados pela população que morava em favelas e morros, tiveram uma grande contribuição para o movimento de reconceituação.

O trabalho social durante o BNH tinha:

Um caráter mais administrativo, pois se preocupava com a seleção da demanda, o acompanhamento da adimplência dos mutuários e a organização comunitária, especialmente com a constituição de associação de moradores nos conjuntos habitacionais, para que essas pudessem administrar os espaços comunitários construídos nos conjuntos habitacionais (centros comunitários, por meio de comodatos) (PAZ; TABOADA, 2010, p. 46).

Porém, é importante salientar que é no período BNH que se institucionaliza o trabalho social no interior dos órgãos habitacionais, a partir de 1966, realizados pelos assistentes sociais, sendo que o trabalho social ainda não tem uma ação politizada e sim uma intervenção

mais voltada à adaptação dos moradores à nova condição de moradia no sentido de acompanhamento dos mutuários inadimplentes.<sup>8</sup>

Conforme Silva (1989), no período compreendido entre 1970 e 1974, o mercado popular recebeu apenas 7,7% do total das unidades financiadas pelo BNH, ou seja, foram construídas 404.123 moradias para o mercado médio; 157.748 para o mercado econômico e somente 76.746 destinadas ao mercado popular.

Na década de 1980, sobre intenso período de lutas pela redemocratização no país, as inúmeras conferências internacionais e nacionais influenciaram os assistentes sociais à participação no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e no Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), somando-se a outras categorias profissionais e movimentos sociais na defesa à moradia digna e aos acessos à cidade, como transporte, luz, água, escolas, creches, entre outros.

A década de 1980 é marcada por uma desarticulação da política habitacional em termos gerenciais, ou seja, com a criação de instituições a exemplo do Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, as quais tiveram pouco tempo de ação. Mas, também é tempo de vitória política com a inserção do capítulo II, “Da Política Urbana”, da Constituição Federal de 1988. (GONÇALVES, 2000, p. 255).

A Constituição Federal de 1988, através dos Artigos 182 e 183, permitiu à sociedade brasileira e às três esferas de poder, um processo de redefinição de competências.

Passando a ser atribuição dos estados e municípios a gestão dos programas sociais, e dentre eles o de habitação, seja por iniciativa própria, seja por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo, seja por imposição Constitucional (NALIN, 2007, p. 42).

Na década de 1990, as políticas para habitação não tiveram grande efetividade e não cumpriram as metas propostas, tendo em vista o corte nos gastos em políticas públicas sociais. Segundo Denaldi (2003):

As ações governamentais nessa década tiveram forte relação com a agenda das agências internacionais. É sabido que a agenda das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento, por meio de sua ‘ajuda internacional’, influenciam em algum grau e periodicidade o desenho das políticas públicas sociais dos países apoiados. Percebe-se, nesse período recente [década de

---

<sup>8</sup> Ver PAZ, Rosângela Dias Oliveira; TABOADA, Kleyd Junqueira. Trajetória do Trabalho Social em Habitação. Curso a Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades, Setembro/2010.

1990], uma convergência entre as diretrizes das agências internacionais para a elaboração de políticas habitacionais [...] (DENALDI, 2003, p. 31).

Um olhar mais atento nos permite constatar que o Estado deixou de cumprir suas responsabilidades na função de garantia e promoção dos direitos sociais, entre os quais, inclui-se o direito à moradia, passando essa responsabilidade ao terceiro setor, fazendo com que haja um desmonte dos direitos sociais, fragilizando ainda mais os menos favorecidos.

O Trabalho Social foi inserido nos projetos habitacionais da CAIXA em 1995, e desde então mecanismos vêm sendo gerados e ampliados para atender a demanda. Em 1996, é criado o cargo de Técnico Social para os profissionais habilitados a atuar nessa área, como os assistentes sociais, sociólogos e pedagogos.

A partir de 2001, no governo Lula, o Serviço Social passa ter visibilidade na nova política habitacional elaborada e operacionalizada pelo Ministério das Cidades, a partir de um novo sistema nacional de habitação comprometendo, além do governo federal, os estados e os municípios.

O Assistente Social, por ter como objeto de trabalho as múltiplas expressões da questão social, consegue compreender as situações vivenciadas pelos sujeitos e suas famílias, grupos e segmentos populacionais em suas diversas formas de exclusão social e violação de seus direitos no cotidiano vivido. Montaña (2009) evidencia que:

[...] o profissional de Serviço Social tem um compromisso e uma obrigação ético-política de: estar ciente desta tensão, saber exatamente por onde ela perpassa (o que exige do assistente social um conhecimento da realidade socioeconômica e política em geral, das categorias teóricas com as quais se depara na sua prática cotidiana, podendo então compreender a funcionalidade e o verdadeiro significado de fenômenos diretamente relacionados à sua intervenção, [...]), o que exige que o assistente social assumira uma postura, uma opção ética e político-profissional e que, dentro desse campo de tensão, participe profissionalmente com claras perspectivas ideopolíticas e teórico-metodológicas. (MONTAÑO, 2009, p. 113).

Desta forma, torna-se necessário, segundo Iamamoto (2012), que o profissional tenha competência para propor, para negociar, buscar apreender o movimento da realidade, encontrando alternativas para as demandas surgidas no cotidiano de sua ação profissional.

Com o Serviço Social, intervindo na implementação e promoção de programas e projetos sociais voltados para os segmentos populares na política habitacional, torna-se necessário que:

“O assistente social detenha um conjunto de saberes que extrapola a realidade imediata e lhe proporcione apreender a dinâmica conjuntural e a correlação de forças manifesta ou oculta” (GUERRA, 1995, p. 200).

Portanto, há a importância de entender a totalidade que faz parte do método dialético crítico em Marx. Lima (2008) relata:

Outro grande desafio é o trabalho social integrado e articulado com vários profissionais envolvidos, para não se perder de vista a noção de totalidade da intervenção social, uma vez que há um grande risco de se compartimentar as ações, de os técnicos se insularem em seus projetos específicos, distanciando-se não somente dos demais, como também da realidade local. (LIMA, 2008, p. 228).

Iamamoto (2008) ressalta ainda o papel do assistente social nos conselhos e movimentos sociais, afirmando que se trata de um trabalho de base, de educação, de mobilização e organização popular, representando um espaço de aprendizado, de compartilhamento de poder e de intervenção em esferas decisórias. Há a necessidade de uma reaproximação desses espaços, não somente dos profissionais de Serviço Social, mas também dos interlocutores da política habitacional, sejam lideranças ou usuários, a fim de adequar a condução da própria política aos novos desafios do presente.

É importante salientar a articulação das demais políticas conforme os princípios da PNH:

a) Direito à moradia, enquanto um direito individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição brasileira de 1988; b) Moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais; c) Função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma que possibilitem melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir a terra urbanizada; d) Questão habitacional como uma política de Estado, uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e na regulação do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole mais de um governo; e) Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos; f) Articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 33).

Desta forma, enfatizo a importância da articulação das demais políticas sociais públicas, como saúde, assistência social, educação, transporte, entre outras, de modo que possam dialogar entre elas, tendo o cuidado de respeitar a especificidade e a característica de cada

uma, propondo alternativas para viabilizar programas e ações na garantia de direitos daqueles que não possuem acesso às necessidades básicas para sua sobrevivência.

## **CAPÍTULO III - A ATUAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NA SECRETARIA DE HABITAÇÃO EM SANTA MARIA – RS**

Neste breve capítulo analisamos a atuação do Serviço Social na Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária em Santa Maria - RS e sua relação com a questão social inserido na Política Habitacional. Buscando assim compreender e questionando o PAC Habitação quanto a sua eficiência junto aos programas sociais na articulação das políticas sociais públicas na garantia do acesso aos serviços e ampliação da cidadania.

### **3.1 – Política habitacional: o caso do PAC**

Nas primeiras décadas do século XX, o planejamento das políticas habitacionais foi pensado de forma descolada da realidade social. Maricato (1998) revela que a população brasileira mantém raízes da sociedade patrimonialista e clientelista próprias do período pré-republicano, negando o planejamento e reafirmando a relação de dependência e de favor.

A política habitacional deve ser reconhecida como direito tal qual está prevista na Constituição de 1988 e não como motivo para promover políticos em suas campanhas eleitorais, como troca de favores.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi desenvolvido no segundo governo Lula com a finalidade de promover o crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira, prevendo obras de infraestrutura, com uma previsão de investimento de R\$ 503 bilhões para o período 2007-2010 nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos (BRASIL, 2007).

Considerando que boa parte deste programa, de acordo com Bonduki (2008), esteja voltada para obras de infraestrutura para a produção, os setores de habitação e saneamento foram privilegiados, dirigindo-se as aplicações para a urbanização de assentamentos precários, alterando o quadro da produção habitacional, rompendo com vinte e cinco anos de estagnação.

Para Braz (2007), o PAC não altera a política econômica, mas transfere riquezas do setor produtivo para os segmentos rentistas da economia capitalista, como bancos e fundos de pensões, atacando as políticas sociais públicas e a legislação social.

Desta forma, consoante Braz (2007), torna-se necessário compreender as implicações da política econômica, o caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), para o

Serviço Social e para seu projeto profissional hegemônico, em tempos que se torna comum o procedimento analítico que dissocia o social da economia.

Sendo assim, a importância da inserção do profissional de Serviço Social na política habitacional implica em ações que, por meios de processos de trabalho, o profissional possa garantir os direitos à população menos favorecida. Conforme Iamamoto (2004) concebe que:

[...] as condições de trabalho e relações sociais em que se inscreve o assistente social articulam um conjunto de mediações que interferem no processamento de ações e nos resultados individuais e coletivos projetados, pois a história é o resultado de inúmeras vontades projetadas em diferentes direções que têm múltiplas influências sobre a vida social. Os objetivos e projetos propostos, que direcionam a ação, têm uma importância fundamental, na afirmação da condição dos indivíduos sociais como sujeitos históricos. (IAMAMOTO, 2004, p. 22).

Desta forma, o Serviço Social como uma profissão de intervenção, segundo Iamamoto (2001) inserida na divisão sócio-técnica do trabalho coletivo, que se apóia em instrumental científico multidisciplinar das Ciências Humanas e Sociais, atua nas diversas expressões da questão social. Sendo que:

É nesta tensão entre produção da desigualdade e produção da rebeldia e da resistência, que trabalham os assistentes sociais, situados nesse terreno movido por interesses sociais distintos, aos quais não é possível abstrair ou deles fugir porque tecem a vida em sociedade (IAMAMOTO, 2012, p. 28)

Por isso a importância do Serviço Social nesses espaços de poder que, de acordo com Iamamoto (2012):

Um dos maiores desafios enfrentados pelo Assistente Social hoje é desenvolver sua capacidade de decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos, a partir de demandas emergentes no cotidiano. Enfim, ser um profissional propositivo e não só executivo. (IAMAMOTO, 2012, p.20).

O Serviço Social atua na política habitacional, voltado a estimular a participação coletiva e a garantia dos direitos, desenvolvendo ações sócio-educativas, objetivando o despertar da consciência de cidadania na busca de empreender esforços para elevar a qualidade de vida.

Nesse contexto, o PAC Habitação, na Secretaria de Habitação em Santa Maria – RS, é de fundamental importância, no sentido da inclusão social e diminuição dos níveis de pobreza através de ações e projetos que visam a autonomia dos usuários e a ampliação da cidadania, além do desenvolvimento das comunidades.

Portanto, o assistente social articulando os fundamentos teórico-metodológicos, ético-políticos e técnico-operativos na execução de seu processo de trabalho na efetivação da política habitacional, juntamente com o trabalho multidisciplinar para o acesso aos serviços das famílias beneficiárias dessa política, seja na gestão, seja no planejamento ou na execução, contribui assim para a melhoria na qualidade de vida e transformação social e de uma sociedade mais digna, em que todos possam participar, diminuindo, dessa forma, a desigualdade social.

A Secretaria de Município de Habitação e Regularização Fundiária da cidade de Santa Maria – RS nem sempre teve essa denominação, conforme trocas de administração, as áreas de atuação da mesma também foram alteradas ao longo do tempo.

A Secretaria de Habitação tem como objetivo principal a proposição e execução de políticas públicas municipais relativas à habitação, bem como erradicação da ocupação em áreas de risco<sup>9</sup>, rotas de obras, áreas de Preservação Permanente (APP's)<sup>10</sup> e áreas insalubres do município. Disponibiliza, através de programas de interesse social ou específico, à população de baixa renda que se enquadre nos critérios estabelecidos pelo Governo Federal e Municipal (idoso ou deficiente físico ou mental dependente no grupo familiar, moradores de áreas de risco, e grupo familiar que possua mulher como chefe de família) moradias dignas e em plenas condições de residir, resgatando assim a cidadania por direito da população beneficiária.

A Secretaria de Habitação, com o intuito de equalizar a questão habitacional, deve promover a regularização fundiária das áreas ocupadas irregularmente por famílias de baixa renda, na intenção de garantir o uso e a ocupação do solo adequado às necessidades habitacionais das comunidades e combater as desigualdades sociais e melhorar as condições de habitabilidade das famílias que fazem parte do processo de regularização. Cabe ainda a Secretaria a tarefa de garantir o direito à moradia às famílias, bem como monitorar, fiscalizar

---

<sup>9</sup> Área de risco é aquela que se tem possibilidade de perigo, perda ou dano do ponto de vista social e econômico, a que população esteja submetida, caso ocorram processos físicos naturais. (CUNHA, 1991).

<sup>10</sup> Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das população humana. (item I, do art 3º, do Código Florestal, Lei nº 12.651/12).

e manter as áreas verdes e de preservação no processo de regularização e produção habitacional.

Nesse sentido, Maricato (2001) revela que a moradia, sendo uma mercadoria especial, demanda de terra urbanizada, financiamento à produção e financiamento para a venda, tendo uma vinculação com a macroeconomia, já que o mercado depende de regulação pública e subsídios ao financiamento, que desta forma a:

Terra urbana significa terra servida de infra-estrutura e serviços (rede de esgotos, rede de drenagem, transporte, coleta de lixo, iluminação pública, além de equipamentos de educação, saúde e etc.). Ou seja, a produção da moradia exige um pedaço de cidade e não de terra nua. (MARICATO, 2001, p. 119).

Em síntese, Maricato (2001), afirma que a terra urbanizada é um elemento-chave da política urbana e habitacional, contribuindo para diminuição dos loteamentos ilegais e o direito à moradia e à cidade.

Atualmente, o que rege a Secretaria de Município de Habitação (SMH) é o Decreto Executivo nº 87, de 30 de agosto de 2013, que dispõe sobre Regimento Interno da Secretaria de Município de Habitação e Regularização Fundiária, de conformidade com a Lei Municipal nº 5189/09.

Atualmente a SMH possui em seu quadro técnico poucos profissionais graduados e com experiência para atender às necessidades da demanda habitacional da população, principalmente no que tange às questões de elaboração, análise e acompanhamento de projetos e ações de Habitação de Interesse Social (HIS), causando, inclusive, sobrecarga de trabalho.

A Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária está atualmente da seguinte forma: o quadro de funcionários está organizado entre Cargos de Confiança de entidades políticas e nomeação através de concurso público. O cargo máximo é o de Secretário(a) de Município de Habitação e Regularização Fundiária, onde estão vinculados os Conselhos, seguido de Secretário(a) Adjunto, Chefe de Gabinete, Assessoria. Subordinados ainda a(o) Secretário(a) estão a Superintendência de Programas Habitacionais, Superintendência do PAC e Gerência de Projetos, Coordenadoria de Regularização Fundiária e o(a) Gerente Administrativo Setorial; e subordinado à Superintendência de Programas Habitacionais está a Coordenadoria Setorial. A equipe é composta por Engenheiros, Topógrafos, Arquitetos, Advogados, Assistentes Sociais e Estagiários em Serviço Social.

No entanto, para um bom andamento dos programas e ações atinentes principalmente às superintendências, aconselha-se a subdivisão em setores: projetos, fiscalização e monitoramento, cadastro técnico, serviço social, jurídico, administrativo e atendimento ao público, etc., para gerências específicas (Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS - 2012).

O Serviço Social na Instituição é muito recente. Em 2007 foi implantado o PAC no município de Santa Maria, RS, numa parceria do Governo Federal com a prefeitura. Na ocasião, a prefeitura contratou uma profissional do Serviço Social, que permaneceu no cargo até o fim de 2008. Com a mudança de gestão na prefeitura, foi contratada outra Assistente Social para o cargo, que permaneceu nele por um período de sete meses. Em 2008 abriu edital para concurso público na prefeitura, com 5 vagas, para o cargo de Assistente Social, com turno 30h/s, com atribuições de planejar e executar programas ou atividades no campo do serviço social, selecionar candidatos pelos serviços de assistência; executar outras atividades correlatas, conforme edital nº 001 de 2008, realizado pela Consulplan Consultoria.

Em novembro de 2009, houve a convocação de Assistente Social, através do concurso de 2008, a qual foi convocada para assumir o cargo de Coordenadora do Trabalho Social do PAC, na Secretaria de Habitação. No final de 2011, devido à demanda de trabalho na Secretaria de Habitação, foi convocada mais uma Assistente Social, aprovada também no concurso público de 2008. Em 2012, mais uma profissional do Serviço Social foi convocada para ser responsável pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), somando-se três Assistentes Sociais na Secretaria de Habitação.

Constata-se que a entrada desses profissionais na equipe técnica do órgão, inclusive com abertura de vagas através de concurso público, está diretamente ligada à nova Política Nacional de Habitação, que tem como exigência a realização de trabalho técnico Social em todas as intervenções de habitação de interesse social nas operações contratadas com entes federados, como suporte às ações e programas de Habitação.

A atual Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004, tem como princípios básicos:

Moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais.

Habitação é uma política de Estado! O poder público é agente na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo.

Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e nos procedimentos. • Articulação das ações de habitação à política urbana e integrada às demais políticas sociais e ambientais. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, p. 22)

A execução do trabalho social na política habitacional é realizada principalmente por profissionais do Serviço Social, além de sociólogos, psicólogo e pedagogos. Iamamoto (2001) revela que:

O profissional versado no instrumental técnico-operativo, é capaz de realizar as ações profissionais, aos níveis de assessoria, planejamento, negociação, pesquisa e ação direta, estimuladoras da participação dos usuários na formulação, gestão e avaliação de programas e serviços sociais de qualidade por possuírem o conhecimento técnico – operativo (IAMAMOTO, 2012, p. 144).

O trabalho social é exigido na fase antes das obras, durante as obras e na fase do pós-obras, conforme Portaria nº 21/2014. Segundo MCIDADES:

O Trabalho Social compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados. (BRASIL, 2014, p. 5).

Portanto, se elabora um projeto de Mobilização e Participação Comunitária devendo seguir um Planejamento Estratégico, de forma a garantir o envolvimento das comunidades em todo o processo, desde a formulação, passando pela implantação e finalizando com o monitoramento, possibilitando uma presença efetiva do Poder Público nas referidas comunidades.

Neste contexto, o trabalho social tem como objetivo a criação de mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens e serviços, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, bem como incentivar a gestão participativa, garantindo a sustentabilidade do empreendimento.

Portanto, as intervenções públicas na área de habitação devem ser acompanhadas por um trabalho social sistemático e que objetive a promoção da inclusão social, do acesso à cidade e aos serviços públicos, e que estimule a participação cidadã. Os processos e ações implementados pela via do trabalho social dão ancoragem e direção a programas de enfrentamento à desigualdade social e sustentabilidade dos programas de Habitação de Interesse Social. (PAZ; TABOADA, 2010, p. 71).

Desta forma, observa-se que o Serviço Social vem ganhando visibilidade nos processos de produção e reprodução das relações sociais apreendidos como totalidade, particularizando a função do Serviço Social e se contrapondo à ideologia dominante do capitalismo monopolista, em que:

Sendo o Serviço Social uma profissão e, como tal, dotado de uma dimensão prático-interventiva - supõe uma bagagem teórico-metodológica como recurso para a explicação da vida social, que permita vislumbrar possibilidades de interferência nos processos sociais (IAMAMOTO, 2012, p. 273).

Portanto, compreender a realidade em toda sua complexidade é um desafio apresentado ao assistente social, que tem sido convocado a dar novas respostas no âmbito do exercício profissional, não mais apenas na execução, mas também na formulação e gestão das políticas públicas, rompendo, assim, com práticas conservadoras que ainda permeiam a profissão.

### **3.2 Política habitacional no Município de Santa Maria – RS**

Para que possamos analisar a política habitacional de Santa Maria, é necessário fazer algumas considerações a respeito da cidade e recorrer a alguns dados que caracterizam melhor o município.

O município tem uma área territorial de 1788,1 km<sup>2</sup>. Conforme dados do IBGE, em 2013 a população estimada era de 273.489 habitantes. O município está distribuído em dez distritos, são eles: 1º Distrito Sede, São Valentin, Pains, Arroio Grande, Arroio do Só, Passo do Verde, Boca do Monte, Palma, Santa Flora e Santo Antônio.

Cabe destacar que o distrito sede concentra os principais serviços e equipamentos públicos do município e onde também estão localizados os principais órgãos da administração pública. (Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS).

Assim como em diversas cidades brasileiras, observamos em Santa Maria o muro da segregação social e da exclusão social nas múltiplas faces da questão social, expressas nas

várias formas de desigualdade social e resistência e rebeldia, entre os espaços que são mais valorizados pelo capital imobiliário e os de menos valor, produzidos pela população pobre que mora em áreas carentes de infraestrutura e se organizam em função das suas próprias necessidades e possibilidades.

A população urbana de Santa Maria obteve um aumento maior do número populacional na década de 50 para 60, com percentual de 12%, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 1- Crescimento populacional do município de Santa Maria no período de 1950 a 2000

| Ano  | Total   | Urbana  | %  | Rural  | %  |
|------|---------|---------|----|--------|----|
| 1950 | 83.001  | 47.904  | 57 | 35.097 | 43 |
| 1960 | 120.975 | 85.014  | 69 | 36.961 | 31 |
| 1970 | 156.929 | 124.288 | 79 | 32.641 | 21 |
| 1980 | 181.685 | 154.619 | 85 | 27.066 | 15 |
| 1990 | 217.584 | 196.347 | 90 | 21.237 | 10 |
| 2000 | 243.392 | 230.464 | 95 | 12.419 | 5  |

Fonte: IBGE, 2001.

Percebe-se que a população urbana de Santa Maria aumentou praticamente o dobro nos últimos 30 anos, sendo que em 1970 a população urbana totalizava 124.288 habitantes, passando, no ano de 2000, para 230.464 habitantes.

Segundo Gonçalves (2000), a busca de alternativas de sobrevivência nos centros urbanos, ou melhor, a migração rural-urbana tem contribuído para o crescimento demográfico no contexto urbano. Porém, Gonçalves (1998) ressalta que:

Migrações e condições subumanas de moradia não se encontram diretamente relacionadas. Não é o fato de ser migrante que leva o indivíduo a ser morador de uma invasão ou favela. Mas, sim, o seu empobrecimento crescente, em decorrência de uma situação econômica que, a cada dia, deteriora seu poder aquisitivo. (GONÇALVES, 1998, p. 74).

Desta forma, segundo Gonçalves (2000), há a importância de se pensar a urbanização, a migração, os movimentos sociais como fatores que interferem nas decisões políticas, e entender a moradia como necessidade básica à reprodução social e da força de trabalho, devendo ser objeto da política habitacional.

A partir da década de 70, segundo Pinheiro (2004), consolida-se a prática da construção irregular e ilegalidade urbanística, que acaba privilegiando áreas públicas e privadas que se apresentam “ociosas” e são ocupadas com pouca ou nenhuma infraestrutura.

Segundo Gonçalves (2000), aqueles que não têm condições de pagar um aluguel ou comprar um imóvel buscam outras alternativas para sanar suas necessidades, construindo barracos de materiais precários em áreas públicas ou privadas como forma de suprir suas necessidades.

Na primeira metade da década de 1980, segundo Pinheiro (2004) verificou-se uma sinalização do poder público para “solucionar” o problema habitacional através do Programa Pró-morar, financiado pelo BNH. Verificamos também, uma crítica à política de financiamento a casa própria e a necessidade de uma política para habitação rural.

A década de 90 em Santa Maria, segundo Pinheiro (2004) ocorreu uma série de ocupações irregulares, pelos Sem – Teto sob organização do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), a de maior expressão ocorreu na Fazenda Santa Marta localizada na zona oeste da cidade. Assim, temos:

No início dos anos 90, dos diversos temas que estiveram nas páginas do jornal, destacamos: apresentação de emenda à constituinte municipal; estudos do Centro Tecnologia da UFSM para baixar o custo das moradias populares; a ocupação de cerca de 100 famílias, numa área de propriedade do município no bairro Parque Pinheiro Machado; ocupação da Fazenda Santa Marta, de propriedade da COHAB-RS (PINHEIRO, 2004, p.48).

Em vista disso, a cidade de Santa Maria assim como a maioria das cidades brasileiras, segundo Gonçalves (2000), historicamente as expressões da questão da moradia como alto valor dos aluguéis, as péssimas condições habitacionais e a segregação espacial estão relacionadas ao contexto social e refletem as determinações econômicas, políticas e sociais características de cada época.

Com o crescimento da população urbana e o aumento das tensões sociais, com fortes pressões dos movimentos sociais e da população sem moradia sobre o poder público, é que são elaborados programas habitacionais no sentido de tentar resolver a problemática habitacional. Na cidade de Santa Maria, foi implantados dois programas habitacionais, destinados a atender a população de baixa renda:

O Habitar Brasil como primeiro projeto, implantado no ano de 2004, e o outro projeto foi o PAC Habitação, em fase de implantação, portanto de sucinta análise, onde foi construído o loteamento Cipriano Rocha, mediante verbas do PAC, localizado na zona oeste da cidade e implantado no ano de 2010.

Nesse contexto, na tentativa de responder as demandas da população de baixa renda, o PAC é de fundamental importância para o desenvolvimento social no município de Santa Maria – RS, fazendo a inclusão social, contribuindo para o acesso aos serviços e na ampliação da cidadania da população.

### **3.3 O serviço social e a questão social na Secretaria de Habitação em Santa Maria – RS**

Diante das desigualdades sociais e das diversas formas de resistência e rebeldia, o Serviço Social vem ganhando visibilidade no cenário da política habitacional como garantidor de direitos e na promoção e execução das políticas sociais públicas, mas, em contrapartida, verifica-se um número ainda insignificante de assistentes sociais nestes espaços.

Segundo Raicheles (2009), intensificam-se os processos de subcontratação de serviços individuais dos assistentes sociais por parte de empresas de serviços ou de assessoria na prestação de serviços temporários aos governos e empresas privadas, em função das novas formas de gestão das políticas sociais, conforme Raicheles (2009) aponta:

é o caso da habitação social, entre outros, a terceirização vem se consolidando como novo modelo de produção e gestão da habitação, no qual o projeto, a obra, a operação, sua fiscalização e gerenciamento, bem como o trabalho social passam a ser contratados através de processos licitatórios, sem que, no entanto, a administração pública consiga manter a regulação e o controle estratégico de todo o processo (RAICHELES, 2009, p. 7 – 8).

Nesse novo cenário, verifica-se, de acordo com Iamamoto (2012), uma retração do Estado em suas responsabilidades diante das ações no campo social, que para Raicheles (2009) verifica-se também a adoção nos municípios de variadas modalidades de terceirização, pela mediação de empresas ou de ONGs na contratação de profissionais e na prestação de serviços socioassistenciais, vindo a causar um desmonte nos direitos sociais dos trabalhadores.

Neste sentido, o Assistente Social na Secretaria de Habitação inserido na política habitacional (PAC), através de seus processos de trabalho, vem buscando alternativas para que os usuários dessa política possam ter acesso aos bens e serviços e que desta forma possam ter seus direitos efetivados.

O público alvo da política habitacional (PAC) são famílias em situação de vulnerabilidade social, e que moram em áreas de risco<sup>1</sup>, em lotes irregulares, em situação de

extrema pobreza, que tem acesso precário ou nulo a serviços públicos, bem como fragilização de vínculos familiares.

A maior parte dos beneficiários da política habitacional é composta por mulheres de idades variadas, com baixo ou nenhum nível escolar. Quase todas são responsáveis pela manutenção da família, que possui em média de 3 a 5 dependentes econômicos, e trabalham informalmente, em serviços diversos.

As demandas na Secretaria de Habitação são muitas, como por exemplo: o beneficiário recebe a unidade habitacional e muitas vezes ainda não possui a ligação da água e da luz. Observa-se também que os sujeitos que foram contemplados com a casa não conseguem se emancipar, ou seja, não conseguem superar uma condição de falta de renda.

Neste sentido, compreendemos que a moradia, assim como outras demandas vivenciadas pela população que não tem renda, que não tem emprego, que não tem oportunidade, faz parte de uma complexa rede de exclusão e desigualdade existentes em todas as cidades do país.

Para enfrentamento dos diversos desafios, evidencia-se a utilização dos instrumentais no cotidiano da prática profissional como um fator preponderante para o Assistente Social “um conjunto articulado de instrumentos e técnicas que permitem a operacionalização da ação profissional” (MARTINELLI, 1994, p. 137). Como todos os profissionais têm seus instrumentos de trabalho, e sendo o Assistente Social um trabalhador inserido na divisão social e técnica do trabalho, necessita de bases teóricas, metodológicas, técnicas e ético-políticas imprescindíveis para o seu exercício profissional.

O Assistente Social usa de alguns instrumentais técnico-operativos, técnicas essas que facilitam o atendimento ao usuário, tais como: a observação, atendimento, a visita domiciliar, o acompanhamento social, as entrevistas, os relatórios, os encaminhamentos e as fichas de cadastro.

Portanto, utilizando-se desses instrumentais faço um relato de como se dá o acesso dessas famílias na política habitacional (PAC) a fim de receberem unidades habitacionais. A Empresa Maciel efetuava o Trabalho Técnico Social realizando cadastro PAC Social, com famílias de baixa renda, morando em área de risco<sup>1</sup>, em rotas de obra, e áreas de preservação permanente<sup>2</sup>.

Durante o processo cadastral, foi realizado um questionário socioeconômico, através de uma visita domiciliar pelo visitador social que faz parte do Grupo Maciel, que é uma empresa prestadora de serviços e trabalha em parceria em projetos com a Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária e Caixa Econômica Federal. O Visitador Social pode ser

aluno em formação dos cursos de Serviço Social, Psicologia, Ciências Sociais/Sociologia, ou Pedagogia, fazendo parte da composição da equipe técnica social na execução dos programas, sendo que para coordenação da equipe, os profissionais de Serviço Social e/ou Sociólogos recebem prioridade.

Após o cadastramento das famílias, realizado pela empresa Maciel, é realizado o atendimento às famílias na Secretaria de Habitação, que é feito em quatro etapas: a **primeira** é a entrada do grupo familiar no programa (PAC) e acesso aos serviços, onde se faz a ficha cadastral da família; a **segunda etapa** seria a identificação do grupo familiar que consiste em caracterizá-la quanto aos aspectos socioeconômicos e culturais e identificar e caracterizar a área receptora e seu entorno quanto à infraestrutura e equipamentos comunitários existentes; a **terceira** seria o acompanhamento social das famílias a serem removidas em que é efetuado através de ações planejadas e realizadas através da equipe do Trabalho Técnico Social, onde serão descritas as áreas classificadas como remanejamento<sup>11</sup>/reassentamento<sup>12</sup>/realocação<sup>13</sup>, os aspectos neles envolvidos e identificados, as áreas no projeto e as caracterizações das famílias afetadas com cadastro completo contendo identificação do provedor e de seus dependentes e demais dados sociais e econômicos; a **quarta etapa** seria o desligamento da família como o final do processo do acompanhamento avaliando a capacidade de enfrentamento e a administração da crise/ conflitos por parte da família.

Após o recebimento da unidade habitacional, são realizadas visitas domiciliares periódicas pelas Assistentes Sociais da Secretaria de Habitação junto às famílias contempladas com intuito das famílias não ficarem desassistidas socialmente.

Segundo AMARO (2003), a visita é uma prática profissional, investigativa ou de atendimento, realizada por um ou mais profissionais, junto aos indivíduos em seu próprio meio social ou familiar, a autora também nos revela que a entrevista possui pelo menos três técnicas embutidas como: a observação, a entrevista e a história ou relato oral. A visita domiciliar é específica, guiada por um planejamento ou roteiro preliminar, e têm por finalidade fazer um acompanhamento relacionado às condições de moradia, saúde, a fim de elaborar o relatório de visita domiciliar e emissão de parecer social.

Na Secretaria de Habitação fazemos também o encaminhamento das famílias que ainda não possuem o CadÚnico para Programas do Governo Federal, encaminhando-os para a

---

<sup>11</sup> Remanejamento – termo utilizado para todo tipo de remoção de famílias;

<sup>12</sup> Reassentamento – termo utilizado em remoção de famílias para fora da área de origem;

<sup>13</sup> Realocação – termo utilizado em remoção de famílias dentro da área de origem (Plano de Reassentamento do Município de Santa Maria – Fev 2011).

Secretaria do Desenvolvimento Social, para que possam gerar o Número de Identificação Social (NIS).

Entretanto, além desses instrumentais utilizados pelos profissionais do Serviço Social, que julgo de fundamental importância e de caráter interventivo da profissão, saliento a importância de se ter uma escuta sensível com os usuários, em que, esta envolve sensibilidade e a capacidade de percepção por parte do profissional, sem julgamento nem preconceitos, permitindo assim que o usuário fale livremente e abertamente.

## **CAPÍTULO IV - DESAFIOS E POSSIBILIDADES AO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA HABITACIONAL (PAC) NO LOTEAMENTO BRENNER**

Sintetizar este relato de experiência não foi tarefa fácil, mas revela a importância da reflexão do processo teórico-prático na formação profissional, e possibilita que o profissional do Serviço Social compreenda criticamente a realidade social em que está inserido. Este capítulo relata minha experiência de estágio supervisionado realizado na Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária na Prefeitura Municipal de Santa Maria – RS.

### **4.1 - Descrição do relato de experiência**

O Estágio Supervisionado I e II foi desenvolvido na Secretaria de Habitação na Prefeitura Municipal na cidade de Santa Maria – RS, inserido na política habitacional do Programa Aceleração do Crescimento (PAC), parceria do Governo Federal e prefeitura municipal de Santa Maria, no atendimento e acompanhamento de famílias beneficiadas com unidades habitacionais, através do trabalho social que é instrumento do profissional de Serviço Social na viabilização de ações na promoção da autonomia, protagonismo social e o desenvolvimento social e econômico dessas famílias através de três eixos que são: a educação sanitária, ambiental e patrimonial (ESAP), mobilização e organização comunitária (MOC) e geração de trabalho e renda (GTR), visando a melhoria na qualidade de vida desses usuários da política habitacional.

A política habitacional (PAC) visa atender famílias de baixa renda, que moram em área de risco, em rotas de obra, e áreas de preservação permanente, que se encontram em vulnerabilidade social, sendo este cenário o meu campo de estágio no curso de Serviço Social da Universidade de Santa Maria (UFSM). Neste contexto de acompanhamento das competências profissionais, no exercício de desenvolvimento da relação teoria e prática de uma experiência no processo de formação profissional, experiência esta que nos permitiu a construção de uma identidade e de uma postura ética no processo de formação e também constituiu de uma relação com o cotidiano acadêmico.

Durante o estágio supervisionado, foi construído o projeto de intervenção no 7º semestre e foi desenvolvido no 8º, onde se percebeu a necessidade de acompanhar os usuários da política habitacional no que diz respeito à inclusão no Cadastro Único (CadÚnico) para programas sociais do Governo Federal, cujo objetivo do projeto foi informar, conscientizar e

encaminhar as famílias beneficiárias das unidades habitacionais do loteamento Brenner, zona norte da cidade, para que elas pudessem estar sendo incluídas no Cadastro Único (CadÚnico) para programas sociais do Governo Federal, por meio da Secretaria de Município de Desenvolvimento Social, àquelas que ainda não possuíam Cadastro Único, para que a Secretaria de Habitação pudesse estar fornecendo a escritura provisória (Concessão de Direito Real de Uso – CDRU) para os contemplados com unidades habitacionais da habitação – PAC.

Foi realizada uma pesquisa na Secretaria de Habitação, orientada pela Supervisora de campo, na identificação de contemplado(a)s com unidades habitacionais do loteamento Brenner, que ainda não estavam incluído(a)s no CadÚnico.

Após a identificação dos contemplados, foi realizada as visitas domiciliares, para informar e conscientizar as famílias contempladas para que elas pudessem efetivar seu cadastro no Cadastro Único, a fim de receber a escritura provisória;

Durante as visitas domiciliares foi aplicado um questionário (em anexo), em que pretendeu saber dos beneficiários, o porquê o mesmos ainda não estavam incluídos no (CadÚnico) e o que eles achavam da atuação dos estagiários de serviço social na comunidade e o que essa relação modificava sua realidade. Foram feitas 20 visitas domiciliares em que foram aplicados questionário de forma aleatória. O questionário (em anexo) também teve perguntas, pretendendo saber quais as carências e necessidades do loteamento Brenner, e que demanda se apresentava, e que respostas os profissionais do Serviço Social tem formulado.

Durante as visitas domiciliares verificou-se vários relatos por parte dos moradores do loteamento Brenner, vale a pena lembrar um relato que é muito representativo:

Segundo o relato de uma moradora as alternativas de transporte coletivo público é muito precário e que: “aqui parece ser outra cidade, pois o ônibus só passa na faixa, não entra aqui no loteamento e demora muito para passar” (I.S., 50 anos, data da entrevista 16 maio 2014). Isso dificulta o acesso ao trabalho, a escola e aos centros de saúde e hospitais para àqueles que apresentam enfermidades.

A maioria dos beneficiário(a)s entrevistado(a)s trazia em seu relato, que residiam no local desde a entrega dos lotes e que ali moram famílias de diversas regiões da cidade de Santa Maria, e que no local não tinha rede de água, nem de luz nos primeiros meses após a entrega dos lotes, e que com a instalação da rede elétrica e rede de água e esgoto, ficou bastante oneroso para as famílias de baixa renda devido essas instalações.

Embora já tenha mais de um ano das famílias no loteamento, as ruas ainda não possuem pavimentação, sendo também uma grande queixa por parte dos moradores, pois no período que não chove tem que enfrentar a poeira e quando chove, além de inundar algumas

casas, há buracos e lama nas ruas. Essa situação agrava ainda mais as condições de saúde dessas famílias que, em sua maioria, foram beneficiadas com unidades habitacionais, em virtude de morar em áreas de risco e em estado de extrema pobreza, sendo, portanto contraditório e desrespeitoso o governo permitir famílias vulneráveis fossem residir num local sem o mínimo de preparo para recebê-las.

Durante o desenvolvimento do projeto, as parcerias foram feitas com a Secretaria de Assistência Social, Cidadania e Direitos Humanos, que fica na rua Pinheiro Machado, nº 2553, a qual se disponibilizou de ir ao colégio São João Batista, próximo ao loteamento Brenner, a fim efetivar o cadastro no (CadÚnico) para programas sociais do Governo Federal de 10 beneficiários do loteamento Brenner, no dia 30 maio 2014, a partir das 08:30 hs da manhã, o qual não foi realizado por motivo dos beneficiários não comparecerem. Dois dias antes do cadastramento na escola, os beneficiários com unidades habitacionais do loteamento Brenner foram informados que haveria cadastramento no dia 30 de maio 14 e conscientizadas da importância de estarem efetivando seu cadastro no CadÚnico para que pudessem obter a escritura provisória (Concessão de Direito Real de Uso – CDRU) na prefeitura.

As atividades propostas foram desenvolvidas nos meses de março, abril, maio e junho de 2014, em média três vezes por semana, conforme cronograma abaixo descrito:

| <b>Atividades</b>         | <b>Março</b> | <b>Abril</b> | <b>Maió</b> | <b>Junho</b> |
|---------------------------|--------------|--------------|-------------|--------------|
| Análise de Cadastro       | X            |              |             |              |
| Visita Domiciliar         |              | X            | X           |              |
| Análise dos Dados         |              |              |             | X            |
| Divulgação dos Resultados |              |              |             | X            |

Quadro 2 - Atividades Desenvolvidas durante o Projeto de Intervenção (Fonte: O Autor)

É válido salientar que tive um grande apoio da Secretaria de Assistência Social, Cidadania e Direitos Humanos, através da gestora que disponibilizou seus estagiários para realização de cadastros dos beneficiários

Agradeço também a escola São João Batista, que fica próximo do loteamento Brenner, através da Diretora, que muito contribuiu com a disponibilidade do laboratório de informática e de impressora e computadores para execução dos cadastros dos beneficiários do loteamento Brenner.

## 4.2 - Uma reflexão do relato de experiência

O Serviço Social tem se deparado com um conjunto de demandas que lhe requisitam a construção de propostas e alternativas, intervenções e inserções de forma qualificada frente à realidade social contemporânea. Portanto o planejamento requer todo o conhecimento dessa realidade fundamentada em assimilações teórico/práticas, considerando os resultados e atividades estruturadas em objetivos baseados em uma quantidade limitada tanto de recursos como tempo.

A análise institucional constituiu um importante instrumento que operacionalizou a dimensão técnico-operativa que subsidia a ação em si, identificando as demandas da instituição e dos beneficiários da política habitacional (PAC). Ressaltando que o projeto de intervenção pode agregar novos elementos à análise institucional, pois o conhecimento da realidade nos traz indicadores que retratam as demandas e as ações do Serviço Social.

Destaco algumas características do loteamento Brenner, sendo construído na vila Brenner, no bairro Divina Providência, na região norte da cidade Santa Maria - RS, onde será investidos cerca de R\$ 10,6 milhões na construção de 386 habitações, construídas pela prefeitura em parceria com a Caixa Econômica Federal, por meio do Programa de Aceleração de Crescimento. Já somam 369 unidades habitacionais concluídas e entregues as famílias. As unidades habitacionais do loteamento da Vila Brenner são geminadas, têm 35 m<sup>2</sup> de área, divididas em dois quartos, banheiro, e sala com cozinha estilo americana. O loteamento Brenner surgiu em janeiro de 2010, onde levou 16 contêineres para a Vila Brenner com objetivo de reassentar 23 famílias que habitavam áreas de risco da região, e que a prioridade foi para os moradores do beco do cadena; próximo ao arroio cadena. A previsão era que essas famílias ficassem entre 4 e 6 meses, até que recebessem a unidade habitacional, mas estas famílias ficaram nos contêineres por dois anos até receberem as primeiras unidades habitacionais.

No estágio na secretaria de habitação pude avaliar o quanto é importante conhecer as dimensões teórico – metodológica e o projeto ético político da profissão antes de desenvolver a dimensão técnico-operativa, pois com o conhecimento podemos acompanhar melhor o trabalho da assistente social, desde como comportar durante uma visita domiciliar, quais os procedimentos que devemos tomar em relação alguns problemas que acontecem com a família destes usuários.

Quanto aos recursos financeiros, não foi repassado nenhum recurso da Secretaria de Habitação e nem de outros órgãos para o desenvolvimento do projeto de intervenção para os estagiários, sendo o transporte feito por meios próprios.

Analisando os dados dos gráfico 1 e 2, referente ao questionário aplicado durante a realização do projeto de intervenção no loteamento Brenner, pode-se observar que:

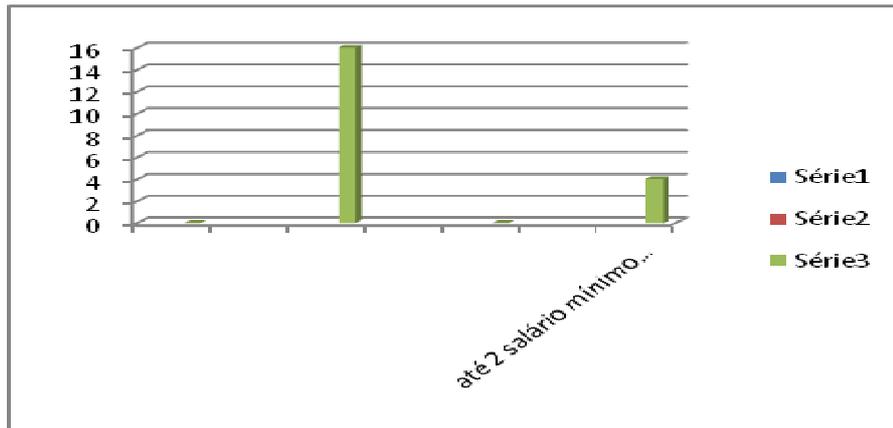


Gráfico 3 - Renda familiar (Fonte: O Autor, 2014)

Na pergunta referente ao nível de renda das famílias, 80% (16) apresentaram a renda mensal de até 1 salário mínimo; e, 20% (4), apresentavam renda de até dois salários mínimos. Constata-se a permanência de extrema pobreza dessas famílias no decorrer do tempo, demonstrando que em termos econômicos, não houve uma melhoria efetiva no nível de renda dessas famílias.

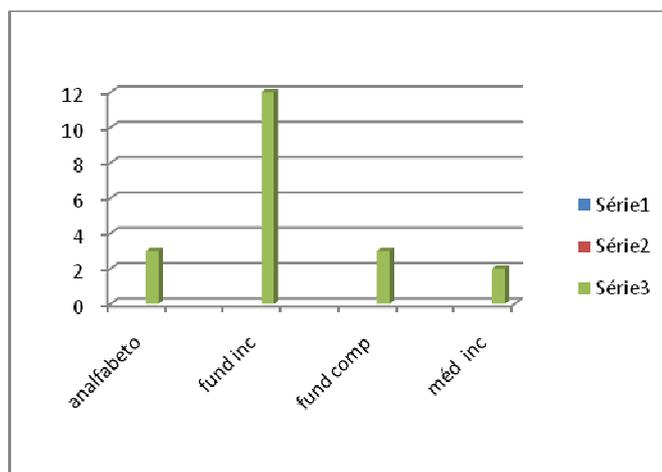


Gráfico 4 - Nível de escolaridade (Fonte: Sistematização do Autor, 2014)

Em relação ao nível de escolaridade dos beneficiários, verificou-se a baixa escolaridade dos usuários, sendo que 60% (12) dos entrevistados na visita domiciliar no loteamento Brenner, possuem o ensino fundamental incompleto e 15% (3) dos beneficiários possui o ensino fundamental completo e mais 15% (3) são analfabetos e 10% (2) dos beneficiários possuem ensino médio incompleto.

Percebe-se que as manifestações da questão social estão interligadas a população de baixa renda, a questão da baixa escolaridade e por conta disso tem uma moradia precária também, então tudo isso é um resultado da desigualdade social que se concretiza em todas essas questões.

Desta forma, ao conhecer um pouco mais sobre as condições de vida dos usuários através de atendimentos na secretaria de habitação, entrevistas, visita domiciliar, relatórios e análise de cadastro, constatei que as famílias beneficiárias do loteamento Brenner, continuam sem expectativa de uma vida mais digna. Através das visitas domiciliares e entrevistas, observei que as famílias continuam fragilizadas, sem condição dos serviços básicos como saúde, transporte e educação e ainda fora do mercado de trabalho, incluídas na informalidade de trabalhos precarizados, sem expectativa de crescimento social e econômico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção deste relato de experiência de estágio do Serviço Social teve como intenção propor uma reflexão crítica a partir do conhecimento teórico-prático na área do Serviço Social sobre as possibilidades e desafios do exercício profissional do assistente social no loteamento Brenner na cidade de Santa Maria – RS - o caso do PAC.

Para compreender a realidade do profissional de Serviço Social nesse espaço de poder, em meio ao conflito, a contradição e a relação de poder no cotidiano da Secretaria de Habitação, resolvi analisar a problemática habitacional no contexto nacional fazendo um resgate histórico do início do século XX até os dias atuais.

Neste contexto, procurei entender como se configurou o Serviço Social a partir do resgate histórico na política nacional de habitação, analisando o papel do profissional no sentido de pensar estratégias às demandas da população usuária dos serviços prestados no enfrentamento da questão urbana.

Atualmente o Serviço Social ganha visibilidade dentro de um contexto econômico, político e social, inserido no PAC Habitação no enfrentamento de vários desafios na efetivação dessa política na cidade de Santa Maria. Política esta, revestida de interesses políticos e econômicos, cujas práticas concentram-se ainda no clientelismo e no patrimonialismo.

Assim, pude entender o Serviço Social na Secretaria de Habitação e Regulação Fundiária na Prefeitura de Santa Maria – RS, no enfrentamento cotidiano das manifestações da questão social que perpassa pelos elementos que constituem a moradia como: luz, água, coleta de lixo, saneamento básico, saúde, educação, cultura entre outros.

Encerro o trabalho com a descrição do relato de experiência e do desenvolvimento do projeto de intervenção em que foram realizadas visitas domiciliares e aplicação de um questionário no Loteamento Brenner.

Na ótica capitalista podemos compreender que a questão habitacional possui raízes históricas e que está vinculada apropriação de terra pelos grandes proprietários e pelo acúmulo de riquezas na sociedade brasileira.

E com o processo de industrialização e urbanização, os trabalhadores são expulsos do campo, e se deslocam para cidade a procura de trabalho e melhores condições de vida, chegando à cidade não possuem poder aquisitivo para comprar moradia, alimentação, saúde, educação, alimentação, transporte entre outros e são excluídos da cidade formal e incluídos de

forma precária na cidade informal, nas periferias das cidades com carência de infra-estrutura e sem as mínimas condições básicas necessárias para sobrevivência.

Diante disso, temos o aprofundamento da desigualdade social, e as diversas formas de rebeldia e resistência que se traduzem em trabalho informal, aumento da pobreza, ruptura dos vínculos familiares, violência urbana dentre outras.

A moradia é a porta de entrada de outras políticas como educação, saúde, transporte público, assistência social, cultura; é onde acontece a manutenção e reprodução da força de trabalho e (re)produção da relações sociais da vida cotidiana.

Dentro dessa ótica, a política habitacional PAC Habitação não deve ser entendida somente com redução do déficit habitacional, pois a casa com quatro paredes e teto não compra saúde, educação, alimentação, trabalho entre outros; por isso a importância de entender a política habitacional articulada com outras políticas, cuja finalidade é diminuir a desigualdade social e ampliação da cidadania

Há necessidade de compreendermos que a moradia não representa um sonho e sim uma necessidade básica dos sujeitos e que está institucionalizado na constituição de 1988 como direito de todos os cidadãos e dever do Estado.

O Serviço Social, segundo Iamamoto (2012), como profissão inscrita na divisão social e técnica do trabalho é partícipe da (re)produção das relações sociais e afirma-se como uma especialização do trabalho coletivo, tendo como norte o projeto ético-político da profissão com a finalidade de transformação da sociedade.

Dentro da Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária na Prefeitura de Santa Maria, o Serviço Social é muito recente, tendo não mais que oito anos, mas em contra partida é de fundamental importância na área habitacional, na promoção, elaboração, execução e fiscalização de projetos sociais desenvolvidos nas áreas de abrangência do PAC Habitação.

O trabalho social no PAC Habitação é desenvolvido por empresa terceirizada, dificultando o trabalho do Serviço Social na Secretaria de Habitação, segundo Raichelis (2009), a terceirização vem se consolidando como novo modelo de produção e gestão da habitação, o trabalho social passa a ser contratado através de processos licitatórios, sem que, no entanto, a administração pública consiga manter a regulação e o controle estratégico de todo o processo.

Desta forma, conforme Raicheles (2009), verifica-se a retração do Estado em suas responsabilidades sociais e conseqüente retrocesso na consolidação e expansão dos direitos sociais.

Durante o estágio supervisionado na Secretaria de Habitação, tive a oportunidade de observar, como o profissional do Serviço Social lidava com a questão social junto aos seus usuários na política de Habitação PAC e tive a percepção de que os profissionais do Serviço Social, por exercerem uma sobrecarga de trabalho, não conseguem muitas vezes dar conta das demandas que chegam por meio da instituição ao Serviço Social.

Conforme Raicheles (2009), o atendimento adequado a essas demandas exige novas qualificações e capacitação teórica e técnica para a leitura crítica do tecido social, elaboração de diagnósticos integrados das realidades municipais e locais, formulação de indicadores sociais, visando a problematização, na busca incessante de respostas às necessidades mais imediatas.

Cabe-nos refletir sobre os desafios do profissional de Serviço Social na Secretaria de Habitação de que forma lida com a questão social na habitação, se deparando com diversos conflitos e contradições em seu campo de trabalho, que ora priorizando a instituição, ora priorizando o usuário, antagonismo estes, que constituem verdadeiros obstáculos para o acesso ao direito à moradia.

Segundo Faleiros (2011), o Serviço Social nesse sentido tem como objetivo a inclusão social dos excluídos pela sociedade desigual, facilitando a comunicação entre a instituição e o usuário, principalmente em caso de dificuldade e ausência entre os dois.

Devemos romper com práticas funcionalistas e tecnicistas como de somente encaminhar os sujeitos para solução de problemas, é preciso criar estratégias segundo Faleiros (2011) que implicam em investimentos em projetos individuais e coletivos, criando referências, atendendo às necessidades de sobrevivência nas relações sociais dadas historicamente no processo de re-construção da identidade dos sujeitos.

Durante o estágio supervisionado, percebi a importância do exercício profissional do assistente social inserido na Política Habitacional (PAC), e no loteamento Brenner foi onde realizei diversas atividades, inclusive o projeto de intervenção, o qual foi profundamente significativo tanto para formação quanto para construção da identidade profissional, sem contar da importância para vida.

Dentro dessa perspectiva, podemos refletir sobre as possibilidades e desafios do exercício profissional no loteamento Brenner; sendo que a política habitacional ainda não é vista como prioridade na agenda do poder público, pois ainda predomina o clientelismo e a troca de favor, por parte dos políticos que usam desta para se promoverem; a falta de planejamento dificulta efetivação e fragiliza os beneficiários da política habitacional (PAC).

Sendo assim, os desafios são muitos, mas o mais importante está em compreender a realidade social em que profissional está inserido, que segundo Raicheles (2009) supõe apreendê-los na dinâmica sócio-histórica configuradas no campo em que se desenvolve o exercício profissional e problematizando as respostas profissionais fundamentadas nas dimensões técnico-operativa, teórico-metodológico e ético-política que traduzem a sistematização de conhecimentos e saberes acumulados frente às demandas sociais dirigidas ao Serviço Social.

Em vista disso, nos permite propor alternativas às possibilidades no exercício profissional do assistente social com o trabalho interdisciplinar, que segundo Raicheles (2009) é fundamental e estratégico na relação com os diferentes sujeitos, em especial com os usuários dos serviços públicos e suas organizações coletivas.

Portanto, a população usuária, juntamente com os movimentos sociais e a sociedade civil organizada, são elementos de extrema importância na efetivação da política habitacional com a participação de seus protagonistas, como nova forma de planejamento e gestão, com a finalidade de garantir o acesso aos direitos e ampliação da cidadania da população de baixa renda.

## REFERÊNCIAS

- AMARO, Sarita. **Visita Domiciliar**: Guia para uma abordagem complexa. Porto Alegre: AGE, 2003.
- BARROCO, M. L. S. **Ética**: fundamentos sócio-históricos. São Paulo: Cortez, 2008. p. 47-165.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Urbanização de Favelas**: experiência do PAC. Secretaria Nacional de Habitação, 2008.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988.
- BONDUKI, Nabil. Artigo sobre política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Origens da Habitação Social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- BRAZ, Marcelo. O PAC e o Serviço Social: Crescimento para quê e para quem? **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano 28, n. 91, 2007.
- BURIOLLA, Marta Alice Feiten. **O estágio supervisionado**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- CAIXA ECONOMICA FEDERAL. **Caderno de Orientação Técnico Social - COTS**. Jun/2010.
- CFESS. **Código de Ética do Assistente Social**. Resolução N.º 273/93 de 13 março de 1993.
- CUNHA, M. A. (coord.). **Ocupação de Encostas**. São Paulo: Instituto de Pesquisas Tecnológicas, 1991, p.216.
- DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas**: evolução e impasses. 2003. Tese de Doutorado (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2003.
- FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: Capacitação em Serviço Social, módulo 3 – Políticas Sociais. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, continuada à Distância, 2000.
- GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade do Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1995.
- GONÇALVES, Maria da Conceição. **Habitação**. Cadernos de Capacitação em Serviço Social e Política Social, N° 03, CEFSS/ABEPSS/CEAD/NED/UnB, 2000; Brasília.
- GONÇALVES, M<sup>a</sup> C. V. **Favelas Teimosas**: lutas por moradia. Brasília: Thesaurus, 1998.

IAMAMOTO, Marilda V. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social**. Ensaios críticos. 11. ed.. São Paulo: Cortez, 2011.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e Formação Profissional**. São Paulo: Editora Cortez, 2012.

LIMA, Antônia Jesuína de. Intervenções urbanas e os desafios do trabalho social na contemporaneidade. In: GOMES, Maria de Fatima Cabral M.; FERNANDES, Lenise Lima; MAIA, Rosemere Santos. **Interloquções urbanas: cenários, enredos e atores**. Rio de Janeiro: Arco-íris, 2008. p. 217-236.

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

MARTINELLI, Maria Lúcia; KOUMROUYAN, Elza. Um novo olhar para a questão dos instrumentais técnico-operativos em Serviço Social. **Revista Serviço Social & Sociedade**. N.º 54. São Paulo: Cortez, 1994.

MINISTÉRIO DAS CIDADES/ SNH. **Política Nacional de Habitação**. Curso de Capacitação – Trabalho Social em Programa de Habitação de Interesse Social. 2. ed. Brasília, 2014.

MOTTA, Ana Elizabete. **Serviço Social e Saúde Formação e Trabalho Profissional**. São Paulo: Cortez, 2011.

MONTAÑO, Carlos E. **La Natureza del Serviço Social: um ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción**. São Paulo: Cortez, 1998.

NALIN, Nilene Maria. **Os significados da moradia: um recorte a partir dos processos de reassentamento em Porto Alegre**. 2007. 172f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. O Movimento de Reconceituação 40 anos depois. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.º. 84, ANO XXVI, novembro 2005 p. 05 a 19.

PAZ, Rosangela D. O da; TABOADA, Kleyd J. **Ministério das Cidades**. Curso EAD, 2010.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira; OLIVEIRA, Isaura Isoldi de Mello Castanho e. Intervenções urbanas e trabalho. In: GOMES, Maria de Fatima Cabral M.; FERNANDES, Lenise Lima; MAIA, Rosemere Santos. **Interloquções urbanas: cenários, enredos e atores**. Rio de Janeiro: Arco-íris, 2008. p. 237-248.

PINHEIRO, Alexandra do Carmo. **Participação Popular e Política Pública Habitacional: Santa Maria, RS**. 2004. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Santa Maria, Faculdade de Geografia. Santa Maria, RS.

Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Santa Maria, RS. SMH, PMSM, 2012.

Plano de Reassentamento do Município de Santa Maria, RS. SMH – PMSM, 2011.

RAICHELIS, Raquel. O trabalho do assistente social na esfera estatal. In: FESS/ABEPSS (Orgs.). **Direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

ROLNIK, Rachel. Direito à Moradia versus Especulação Imobiliária. **Revista Caros Amigos**, São Paulo, p. 12-17, 2011.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. **Política Habitacional**: verso e reverso. São Paulo: Cortez, 1989.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política Habitacional Brasileira**: verso e reverso. São Paulo: Cortez, 1989.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Formação profissional do assistente social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de Comunidade e participação**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

NETTO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº. 50. Ano XVII – abril de 1996.

YAZBEK, Maria Carmelita. O significado sócio-histórico da profissão. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. O Serviço Social como espacialização do trabalho coletivo. In: CFESS-ABEPSS-CEA/NED-UnB. **Capacitação em Serviço Social e política social**: módulo 2, p. 87-99, 1999.

### CONSULTAS VISTUAIS

<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm>>. Acesso em: 4 novembro de 2013.

<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticia/2009/11/chuva-causa-prejuizos-em-santa-maria-2709844.html>. Acesso em 29 de setembro de 2014

<http://www.revistaovies.com/reportagens/2011/06/ate-quando-esperar/>. Acesso em 29 de setembro de 2014.

Ministério das Cidades. <http://www.cidades.gov.br/>. Acesso em 20 de novembro 2013.

## APÊNDICE

### QUESTIONÁRIO PARA ENTREVISTA DE CAMPO

**Data da entrevista:**

**Nome do Beneficiário:**

**Dependentes**

| NOME | IDADE | GRAU DE PARENTESCO |
|------|-------|--------------------|
|      |       |                    |
|      |       |                    |
|      |       |                    |
|      |       |                    |
|      |       |                    |
|      |       |                    |

Você possui CadÚnico para Programas Sociais do Governo Federal?

Sim       não

Qual é seu estado civil:

- Solteiro(a)  
 Casado(a)  
 Separado(a)  
 Viúvo(a)  
 Outros

Quando você se cadastrou na política habitacional do PAC:

Há quanto tempo você mora no Loteamento Brenner:

Onde você morava antes:

Qual é a renda média mensal da família:

- até 1 salário mínimo por mês  
 até 2 salário mínimo por mês

- ( ) até 3 salário mínimo por mês  
 ( ) não possui renda  
 ( ) outros

Qual é o seu nível de escolaridade?

- ( ) analfabeto  
 ( ) ensino fundamental incompleto  
 ( ) ensino fundamental completo  
 ( ) ensino médio incompleto  
 ( ) ensino médio completo

| <b>FI</b>               | <b>I</b>     | <b>N</b>                           | <b>S</b>   | <b>FS</b>             |
|-------------------------|--------------|------------------------------------|------------|-----------------------|
| Fortemente insatisfeito | Insatisfeito | Nem satisfeito<br>Nem insatisfeito | Satisfeito | Fortemente Satisfeito |

| Quanto a satisfação dos beneficiários em relação aos serviços prestados pela política habitacional - PAC | <b>FI</b> | <b>I</b> | <b>N</b> | <b>S</b> | <b>FS</b> |
|--|-----------|----------|----------|----------|-----------|
| Como você se considera na nova morada  |           |          |          |          |           |
| Houve cumprimento do prazo na entrega das casas  |           |          |          |          |           |
| Rapidez do atendimento na prestação dos serviços   |           |          |          |          |           |

Quantas pessoas (contando com você) contribuem para a renda da sua família?

- ( ) Uma  
 ( ) Duas  
 ( ) Três  
 ( ) Mais. Quantas? \_\_\_\_\_

Qual é o seu trabalho ou ocupação principal? \_\_\_\_\_

Qual sua idade: \_\_\_\_\_ Anos completos

Município em que nasceu: \_\_\_\_\_

Em relação à cor da pele, você se considera:

- ( ) Branco

- Pardo
- Negro
- Amarelo (oriental)
- Vermelho (indígena)
- Prefiro não declarar

---

Entrevistado(a)

## ANEXOS



Figura I - Arroio Cadena transbordou, levando perigo a moradores. (Fonte: Click RBS, 16/11/09).

A chuva forte desta sexta-feira causou transtornos no Beco do Cadena, na Vila Carolina, o registro mais grave: cerca de 15 casebres ficaram ameaçados pelo Arroio Cadena, que transbordou. (Fonte: Click RBS, 16/11/09).

A reportagem do *Jornal A Razão* foi chamada pelos moradores, pois estão com medo de serem despejados. A casa em que a aposentada C. R., seu marido, o autônomo M. A. R. e sua filha P. R. estão vivendo, já foi entregue pela Prefeitura para o dono.

“Ele já veio uma vez até aqui pedir para sairmos, mas não podemos, pois não temos para onde ir, o beco está inabitável, é área de risco, tem pulgas, ratos e, quando chove, as casas alagam de esgoto”, garantiu. C. R. (Fonte: Jornal À Razão, 14/09/2013).



Figura II – Casa Contêiner – Villa Brenner (Jornal A Razão, 2010)

Em dezembro de 2010, quando o calor começava a despontar no quase-verão de Santa Maria, o futuro loteamento Brenner era um descampado a que se chega, bruscamente, no lado Oeste da cidade. No campo que se abre atrás das últimas casas da Vila São João, duas caixas metálicas de um verde-piscina que cintila à luz do sol se destacavam no vazio. Os dois contêineres eram os primeiros de 18 previstos pela Prefeitura Municipal para abrigar, provisoriamente, as famílias que vivem em situação de risco no Beco do Cadena, onde muitas das quais haviam perdido tudo nas enchentes de janeiro de 2010. (Fonte: Jornal A Razão, Janeiro 2010).

“D. S. e C. C., moradores de um dos dois primeiros contêineres instalados no local, são hoje referência para as pessoas que chegam para ocupar sua moradia provisória. Além de tomarem a linha de frente nas tratativas constantes e por vezes tensas com a Prefeitura de Santa Maria, eles habitam um dos únicos contêineres com luz e água – condições básicas, mas que só foram conseguidas a muito custo e mobilização – e compartilham a água e o banheiro com os novos moradores que têm chegado nos últimos dias. (Fonte: Revista O Vies, 05/06/2011).



Figura III – Casas do loteamento Vila Brenner. (Fonte: Jornal A Razão, agosto 2012)

Ao todo, 16 famílias estão morando em casas do loteamento da Vila Brenner

No dia 26 de agosto, oito famílias se deslocaram, em busca de outro lugar para morar. Eles saíram da Rua Otacílio Vargas, as margens do Arroio Cadena, no Bairro Salgado Filho, para a Vila Brenner. (Fonte: Jornal A Razão, agosto 2012)



Figura IV – Obra da Escola Municipal de Educação Infantil da Vila Brenner (Fonte: Jornal A Razão, 24/01/2014)

Uma obra apenas com paredes erguidas, salpicadas com cimento em terreno coberto por matagal, rodeada por tapumes – alguns já estendidos no chão. Esta é a situação atual da construção da Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) da Vila Brenner. Jornal A Razão, em 24/01/2014.