



**AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E A TRAJETÓRIA  
DO TRABALHO SOCIAL**

**HE HOUSING POLICIES IN BRAZIL AND THE TRAJECTORY  
OF SOCIAL WORK**

**Talita Kelly de Sousa Passos**

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

**Antônia Jesuíta de Lima**

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

**RESUMO**

O presente artigo trata-se de reflexão teórica e visa analisar a trajetória das intervenções estatais no campo da habitação no Brasil, evidenciando a concepção e o desenho que o Trabalho Social assumiu ao longo desses anos. A análise proposta possibilita apreender como se configura a conformação desse trabalho na atual Política Nacional de Habitação (PNH). Destaca-se a inflexão da nova política de habitação brasileira, com o Programa Minha Casa Minha Vida, que não adota os princípios e a concepção de direito à cidade, presentes na PNH e os desafios que o TS enfrenta a partir dessa realidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas de Habitação. Programa Minha Casa Minha Vida. Trabalho Social.

**ABSTRACT**

This article deals with theoretical reflection and aims to analyze the trajectory of state interventions in the field of housing in Brazil, highlighting the conception and design that Social Work has assumed over the years. The proposed analysis makes it possible to understand how the configuration of this work is configured in the current National Housing Policy (PNH). It is important to note the inflection of the new Brazilian housing policy, with the Minha Casa Minha Vida Program, which does not adopt the principles and conception of the right to the city, present in the PNH and the challenges that social work faces from this reality.

**KEYWORDS:** Housing Policies. Minha Casa Minha Vida Program. Social Work.

**1 INTRODUÇÃO**



O presente trabalho visa realizar uma reflexão teórica sobre a trajetória do Trabalho Social (TS) nas políticas de habitação no Brasil, com destaque para a discussão do PMCMV e a inflexão sofrida pela PNH.

Utiliza-se como principais aportes teóricos as contribuições de Paz e Taboada (2010), Pimentel (2012) e Paz (2015, 2016) na discussão de trabalho social. Nas reflexões referentes ao PMCMV, abordam-se os estudos de Amore (2015), Cardoso e Aragão (2013), Bonduki (2009) e Rolnik e Nakano (2009).

A discussão proposta está articulada as reflexões da pesquisa no Programa de Pós Graduação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Piauí, no âmbito do mestrado, voltada à Política de Habitação e o TS.

Trata-se de revisão de literatura dividida em dois momentos: O primeiro, apresenta a trajetória do trabalho social nas políticas de habitação no Brasil, evidenciando as particularidades de cada contexto histórico elencado. No segundo momento do texto, realiza-se uma breve análise em torno do PMCMV e os desafios que o TS enfrenta a partir da inflexão na PNH, com a implantação do programa citado.

## **2 A TRAJETÓRIA DO TRABALHO SOCIAL NAS POLITICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS**

Segundo Paz e Taboada (2010), o TS nas políticas habitacionais no Brasil, se desenvolveu, sobretudo, a partir dos anos de 1950, com a intensificação do processo de urbanização no Brasil. Segundo Gomes e Pelegrino (2005), o Serviço Social é uma das profissões que desde o início integrou as equipes do TS, atuando desde a década de 1940, nos programas voltados às favelas, áreas que mais receberam a população de outras regiões mais pobres do país, em virtude do processo de industrialização. Nesse contexto, a atuação do Serviço Social destacou-se por ações educativas e pela prestação de serviços, orientados por uma perspectiva disciplinadora dos cidadãos.

Como assevera Paz (2016), particularmente, no período entre 1940 e 1950, o TS se orientava por uma concepção conservadora e higienista. Então, através das ações disciplinadoras e educadoras, as equipes procuravam realizar a erradicação das favelas e as remoções.

O TS integrou a Política de Habitação e Saneamento, desde sua criação, pelo BNH, em 1964, desenvolvendo-se nas COHABs. Segundo Paz e Taboada (2010, p. 46), apresentava

# II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



[...] 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 Associações de Moradores nos Conjuntos Habitacionais, para que essas pudessem administrar os espaços comunitários construídos nos conjuntos habitacionais (centros comunitários através de comodatos). Desde os anos 1960, observa-se a presença da interdisciplinaridade na composição das equipes, restrita aos profissionais da área de humanas, incluindo especialmente sociólogos, psicólogos, pedagogos e assistentes sociais. No entanto, é significativa a predominância dos profissionais da área de Serviço Social que trazem para esta atuação referências teórico-metodológicas e compromissos ético-políticos, construídos pela profissão num movimento de luta contra as bases conservadoras e tradicionais da profissão.

Assim como nas COHABs, o TS se desenvolveu também nos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs) com o objetivo de prestar orientações às cooperativas, por meio de “[...] elaboração de projetos, regularização jurídica e fundiária, seleção dos candidatos, construção e entrega das obras e assessoria técnica e social, destacando-se entre eles a presença de assistentes sociais” (PAZ; TABOADA, 2010, p. 46).

O TS tinha como atribuição o acompanhamento aos mutuários, desde a constituição da Cooperativa Habitacional até a mudança para a nova unidade habitacional. Conforme Pimentel (2012), o TS nos INOCOOPs caracterizou-se pela ausência de uma ação politizada, restringindo-se apenas à adaptação dos mutuários às novas residências (na maioria, verticalizadas) e no acompanhamento dos moradores para evitar a inadimplência.

Lembram Paz e Taboada (2010) que no 1º Encontro dos INOCOOPs, em 1972, o TS constituiu-se ponto de pauta, daí resultando a estruturação de equipes e a definição de suas diretrizes e metodologia do TS. Outra importante iniciativa do momento, diz respeito à contratação de equipe técnica própria, em 1975, com a implantação do Subprograma de Desenvolvimento Comunitário (SUDEC), a partir do qual se instituiu o TS nos programas geridos pelo BNH.

Nesse contexto, o TS passou a ser exigência nos Programas Habitacionais das Companhias de Habitação e nos Programas de Cooperativas Habitacionais e nos Programas voltados às famílias de baixa renda: Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR), João de Barro, Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) e Programa de Saneamento para População de Baixa Renda (PROSANEAR) (PAZ; TABOADA, 2010).

Os programas citados como que instituem uma nova realidade para a habitação no país, tendo em vista, que não objetivavam a construção de moradias, mas a urbanização de favelas, opondo-se, assim, às remoções até então realizadas. Nesse período, o TS adquire uma perspectiva crítica (PIMENTEL, 2012), realizando intervenções diretas nas favelas e suas

# II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

*“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”*

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



comunidades. A partir daí, configurou-se com a proposta de participação e protagonismo social do mutuário.

Na segunda metade dos anos de 1970, entraram em foco os programas habitacionais destinados à população com renda mensal inferior a três salários mínimos. Os técnicos do TS tiveram um importante papel na organização dos movimentos de moradias, incentivando e capacitando a população para as ações de reivindicação. Na década de 1980, os profissionais se posicionaram contra as remoções, haja vista o deslocamento das famílias para áreas distantes, num total desrespeito a todas as formas de efetivação de direitos dos beneficiários (PAZ; TABOADA, 2010).

Os investimentos na área habitacional foram expressivamente reduzidos com a extinção do BNH, em 1986, medida tomada sob o argumento de conter os gastos públicos, porém, sem a elaboração de estratégias eficientes voltadas para essa área (AZEVEDO, 1988). Consequentemente, o TS na habitação perdeu expressividade e vigor, passando a atuar como contrapartida de estados e municípios, após a criação do Programa Habitar Brasil.

No final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o TS, executado junto aos programas e/ou projetos com recursos do OGU, voltou a ser uma exigência, passando o governo federal a incluir nos custos do empreendimento a ser contratado, os recursos para o seu desenvolvimento, sendo que, parte destes, era a fundo perdido. A principal dificuldade, porém, residia na dependência de aprovação dos recursos através de emendas parlamentares (PAZ; TABOADA, 2010).

Pimentel (2012) destaca que o Programa, através do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais, acabou por estabelecer um modelo para o TS, conhecido como “Participação Comunitária”, adotado nas intervenções de urbanização de favelas e dos chamados assentamentos subnormais. Nesse ponto, o TS já deveria se desenvolver nas etapas antes, durante e após as obras, estruturando-se sob os eixos de mobilização e participação comunitária; educação ambiental, sanitária e patrimonial; e geração de trabalho e renda.

Com a nova PNH, o TS ganha outra dimensão, constituindo parte obrigatória dos projetos de intervenção habitacional e, dessa forma, configura-se como atividade essencial a ser realizada com as famílias beneficiadas pelos projetos. As ações adquirem um caráter mais abrangente, sendo que se iniciam antes da obra e continuam após a mudança dos moradores. Com essa obrigatoriedade nos investimentos em habitação, especialmente com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o PMCMV, uma série de projetos de intervenções vem sendo desenvolvida nos vários municípios brasileiros (BRASIL, 2011a).

# II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

*“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”*

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



Conforme as orientações da Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014, o TS é definido como

[...] 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).

De acordo com a normativa citada, o TS deve ser desenvolvido nas intervenções de habitação e saneamento, objetos de operações de repasse ou financiamento firmadas com o setor público; nas intervenções de habitação objetos de operações de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos; nas intervenções do PAC; e em outras intervenções que envolvam o deslocamento involuntário de famílias (BRASIL, 2014).

Assim sendo, as atividades do TS devem ser realizadas, obrigatoriamente, no âmbito dos seguintes eixos: mobilização, organização e fortalecimento social; acompanhamento e gestão social da intervenção; educação ambiental e patrimonial; e desenvolvimento socioeconômico. Contudo, apesar de obrigatórios, a ênfase dada a cada um deles deve respeitar as características da área de intervenção e da macroárea (quando esta existir) indicadas no diagnóstico (BRASIL, 2014).

O resgate histórico do TS na habitação evidencia a sua retomada com a criação do MCidades, em 2003, como parte das discussões sobre uma nova PNH. No ano seguinte, a PNH foi aprovada, sendo legitimada com a criação do SNHIS/FNHIS, em 2005. Foi quando se estabeleceu a aplicação de, no mínimo, 2,5% do valor do investimento para ações de participação, mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e atividades ou ações de geração de trabalho e renda para a população atendida (BRASIL, 2011a).

Conforme a publicação sobre reflexões e debates do Seminário Internacional Trabalho Social em Intervenções Habitacionais (BRASIL, 2011a), realizado de 31 de agosto a 2 de setembro de 2010, em Brasília-DF, existem diversas experiências positivas de TS no país. Tais experiências são marcadas por peculiaridades teórico-metodológicas, relacionadas ao modelo de gestão local, ao tamanho da área da intervenção, ao número de famílias, a especificidades do projeto, à tipologia da unidade habitacional (horizontal ou vertical), a situações de risco e condições de acessibilidade, entre outras variáveis.

Outro aspecto importante do TS com a PNH se refere à atuação dos agentes envolvidos nesse processo que agora inclui a CEF, prefeituras e, por vezes, empresas licitadas pelo órgão

# II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

*“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”*

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



gestor da habitação nos municípios. Realidade diferente dos períodos anteriores, quando as COHABs eram as principais responsáveis pela execução do trabalho.

Concebido como elemento fundamental na implementação da Política de Habitação de Interesse Social, ao se considerar a realidade da população atendida e as características das áreas de intervenção, em correspondência com os princípios da PNH, é que se compreende a relevância do TS.

É indiscutível a ampliação dos investimentos em habitação de interesse social, nos últimos anos, especialmente, após a implantação do PMCMV, porém, os objetivos socioeconômicos previstos na política dificilmente se efetivam. A cidade, pensada como um lugar de oportunidades (de emprego, qualidade de vida, diversidade cultural), é permeada por aglomerações de pessoas que convivem diariamente com a violência, a poluição, a degradação ambiental e a deterioração dos direitos obtidos através de inúmeras lutas. Uma verdadeira negação do direito à cidade, conforme asseveram Maricato e Santos Júnior (2007).

Conforme já ressaltado, as ações do TS, a partir da criação do MCidades, passaram a ser orientadas através de instruções normativas do citado órgão, sendo suas equipes acompanhadas pela CEF, que possui papel central no financiamento do PMCMV. Estudos sobre algumas experiências, como o de Pimentel (2012, p. 19), identificam dificuldades na execução do TS, entre elas, a rigidez e a imposição das normativas pela CEF, que se exime de discussões com as categorias profissionais que compõem as equipes técnicas. Outra limitação reside nas tensões e descompassos existentes entre os agentes envolvidos na intervenção, que afetam a população atendida, segundo mostra Paz (2015) em pesquisa sobre o TS no PMCMV, na cidade de Osasco/SP.

Destaca-se que o TS na Política de Habitação de Interesse Social adquiriu importância e relevância a partir da PNH, instituída em 2004 e teve seu reconhecimento ampliado com a Portaria nº 21/2014-MCidades. O PMCMV foi um dos campos em que esse trabalho pôde ser visualizado de forma significativa, em termos quantitativos, considerando a grande quantidade de empreendimentos voltados para a faixa de 0 a 3 SM, construídos no país. O referido programa, entretanto, representou uma inflexão da nova política de habitação brasileira, já que não adota os princípios e a concepção de direito à cidade, presentes na PNH.

O programa, de iniciativa do Ministério da Fazenda e Casa Civil, com os primeiros efeitos da crise de 2008, procura alavancar a economia brasileira atuando no campo da habitação. Nesse sentido, o Ministério das Cidades (MCidades) teve atuação irrelevante nesse processo, considerando que vivenciava uma estruturação do setor e encontrava-se na construção



de num processo complexo de implementação da política, resultando, na condução da política, pode-se assim inferir, por parte da iniciativa privada.

As equipes de TS do PMCMV acabam por vivenciar essa contradição dentro de suas ações, já que apesar dos avanços e acúmulos teóricos obtidos no campo da habitação ao longo dos anos e em consonância com a PNH, devem também atender as exigências do programa.

### 3 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A REORIENTAÇÃO DA PNH

O PMCMV foi apresentado em 2008 e aprovado pela Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, sendo regulamentado pela Lei nº 11.977, de 7 de julho 2009 (BRASIL, 2009), com a finalidade de criar dispositivos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00.

Como evidencia Amore (2015), trata-se de um Programa de caráter econômico, concebido pelo Ministério da Fazenda e Casa Civil, em articulação com o setor imobiliário e da construção civil, como uma medida para enfrentar a chamada “crise dos *subprimes* americanos”, que recentemente tinha provocado a quebra de bancos e impactado a economia financeirizada mundial. Nesse sentido, o MCidades teve um papel lateral, já que desde 2003, vivenciava um processo de construção política de um sistema de cidades e de habitação de interesse social. Diante da crise e com o enfraquecimento desse Ministério, na sua atribuição de formulador e condutor da política urbana, o governo acolheu a proposta do setor da construção civil, apostando no potencial econômico da produção de habitação em massa.

O Programa surgiu com a oferta do subsídio direto e proporcional à renda dos beneficiários, além de aumentar o volume de crédito para a produção e aquisição de moradias, com redução dos juros. Outro aspecto importante se refere à criação do Fundo Garantidor da Habitação, que aportou recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência, que pudesse ser gerada por desemprego e outras situações (o que reforça mais uma vez a ação do Estado na defesa da acumulação capitalista, agora protegendo os lucros e dividendos dos grandes empresários do ramo). Com essas iniciativas, procurava-se desenvolver o setor imobiliário e reaquecer a construção civil, que apresentava crescimento desde 2006, mas começava a sentir os efeitos da crise financeira de 2008 (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Bonduki (2009, p. 13), baseando-se em dados da Fundação João Pinheiro, revela que, apesar de o *déficit* habitacional no país concentrar-se na população de 0 a 3 SM, o Programa,

# II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



na Fase 1, contemplava predominantemente as Faixas 2 e 3, visando “[...] segmentos de classe média e gerando mercado para o setor privado, com risco reduzido”.

Consoante Cardoso e Aragão (2013), a distribuição dos recursos do PMCMV pelos Estados foi realizada de forma proporcional, considerando a estimativa do *déficit* habitacional de cada um, segundo estudos da Fundação João Pinheiro. Tal distribuição definiu cotas máximas de acesso aos recursos, o que levou, no final de 2010, muitos Estados a se posicionarem contra essa situação, tendo em vista que já tinham alcançado a cota máxima permitida, enquanto outros estavam longe de alcançá-la.

O impacto social e urbano do Programa foi objeto de questionamento por estudiosos como Bonduki (2009) e Rolnik e Nakano (2009), considerando os efeitos da construção massiva de unidades habitacionais que não proporcionaram à população de baixa renda o real acesso a cidade, já que os beneficiários se deslocam para áreas distantes dos centros, sem a infraestrutura necessária para uma vida digna. Em regra, os equipamentos públicos não dão cobertura adequada à demanda da população.

Segundo Amore (2015), ao contrário do discurso oficial sobre a construção em massa de unidades habitacionais para a população de baixa renda, as metas previstas e alcançadas contrariavam tais informações, já que apenas 40% das moradias construídas foram destinadas à população de 0 a 3 SM, na fase 1 (2009-2011).

Para Rolnik e Nakano (2009), o pacote habitacional implantado pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva, tratava-se de uma estratégia de governo para impulsionar a economia e enfrentar os efeitos da crise global, possibilitando ainda a solução de uma problemática antiga no Brasil, a precarização de moradias ou a dificuldade de acesso a esta. Assim, questionavam os efeitos da ação do governo, que, priorizando aspectos quantitativos, deixava em segundo plano a articulação com os demais serviços públicos, previstos nos dispositivos legais.

Como sublinham Rolnik e Nakano (2009), na configuração das cidades brasileiras, as desigualdades e exclusões socioterritoriais sempre estiveram presentes, e o Estado, mediante ações excludentes, reforçou o processo de segregação socioespacial. Acrescenta Rolnik (2006) que a política habitacional de interesse social vem tonificando a exclusão dos mais pobres, quando os direciona para conjuntos habitacionais em zonas periféricas distantes, sem infraestrutura necessária e adequada.

Dessa forma, o modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras é marcado pela exclusão não só territorial, mas por outras dimensões, como a de oportunidades. A cidade aparece dividida entre o espaço dos ricos, com a presença de infraestrutura adequada, e o dos pobres, a parte ilegal do espaço urbano. O primeiro possibilita melhores condições de

# II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



acesso a emprego, lazer e cultura, com crescimento constante; já o segundo, sem essas vantagens, guarda os efeitos perversos das políticas urbanas (ROLNIK, 2006).

Aos governos locais, por sua vez, compete a tarefa de agilizar os processos de aprovação e isenção dos tributos, bem como alterar os perímetros urbanos, legislações e normas urbanísticas para a possibilidade de produção em áreas rurais. Até mesmo a regulamentação das Zonas de Interesse Social (ZEIS) foi definida em muitos municípios para a implantação do PMCMV, não obedecendo aos critérios de planejamento (RUFINO, 2015).

Entre as inúmeras dificuldades apontadas nas diversas realidades em que foi implantado o PMCMV, Rufino (2015) destaca ainda a falta de transparência na definição da demanda, na realização dos sorteios e a demora da entrega das listas dos beneficiários à CEF, logrando os municípios pouco êxito na execução do TS.

Cardoso, Mello e Jaenisch (2015, p. 101) identificam situação semelhante nos municípios de Queimados, Belford Roxo e Rio de Janeiro. Na elaboração dos cadastros e na indicação dos beneficiários detectaram-se deficiências técnicas e ausência de uma base cadastral informatizada, bem como de uma equipe especializada para a realização dessas tarefas. Os autores afirmam que nesses municípios o desempenho do PMCMV deriva de “uma grande adesão de todos os atores ao objetivo central do Programa, que tem sido, na prática, contratar e construir rapidamente para atingir as metas estabelecidas”. Enquanto isso, a qualidade e a adequação dos empreendimentos às necessidades dos moradores ficam em um segundo plano. Outro resultado da pesquisa se refere ao fato de o município do Rio de Janeiro utilizar o PMCMV como instrumento facilitador de remoções e deslocamentos de famílias e não como estratégia de combate ao déficit habitacional.

Em síntese, o PMCMV representa uma verdadeira inflexão na implementação da Nova Política de Habitação, que vinha se conformando desde 2004. Apesar de ter surgido com uma proposta diferente das políticas de habitação anteriores, com o objetivo de promover condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social e articulação com os demais aspectos do espaço urbano, a PNH, através da implementação do PMCMV, reforça o caráter segregador e excludente das cidades brasileiras.

Conforme evidenciam Cardoso, Mello e Jaenisch (2015), o Programa rompeu com as propostas do SNHIS e do PlanHab, eliminando a relevância da atuação do FNHIS, quando estabeleceu um desenho institucional que garantisse maior volume e agilidade para a produção. Assim, o setor privado passou a ser o principal agente promotor da política, permitindo que as empresas construtoras e incorporadoras tomassem a iniciativa de produzir, bem como



deliberassem nas escolhas referentes a terrenos, tipologia do empreendimento, tecnologias construtivas, número de unidades, qualidade dos materiais, ou mesmo a faixa de renda à qual o empreendimento seria destinado.

A política de habitação que deveria ser encarada como um dever do Estado, portanto, de iniciativa deste e como direito do cidadão, mais uma vez na história brasileira é desenhada segundo os interesses da iniciativa privada.

Como evidenciado no decorrer deste trabalho, o programa de natureza econômica foi inserido no campo da habitação para dinamizar a economia do país, mediante a crise de 2008. Seus resultados, apesar de expressivos, estão distantes de atender a demanda por moradia da população de baixa renda. Além disso, não considera aspectos importantes na construção da PNH, como o acesso à cidade formal. É diante dessas contradições que as equipes do TS desenvolvem suas ações, procurando apreender o atual contexto de regressão das políticas sociais, sobretudo, da Política de Habitação.

Diante dessa realidade, o TS passou a ser elemento fundamental para essa teia de interesses capitalistas, nos projetos de intervenção urbana, uma vez que é gerador de consensos e traz legitimidade às ações desenvolvidas. A concepção de participação popular e comunitária não é de questionamento, mas de uma perspectiva que cria consentimento e despolitização da população-alvo que perde a noção de luta e de reivindicação (PIMENTEL, 2012).

Cardoso, Mello e Jaenisch (2015) discutem o papel do TS, a partir das normativas e constatam uma contradição, pois ao tempo em que tais normativas reconhecem o TS como direito do cidadão, também reforçam o papel assistencialista das ações, tendo em vista que se objetiva, a partir de ações fragmentadas, a manutenção do patrimônio construído e a adaptação dos moradores à nova realidade habitacional, mesmo vindo de uma cultura e de uma realidade diferente daquela ofertada.

## 4 CONCLUSÃO

Conforme visualizado no decorrer deste artigo, a implantação do TS no PMCMV em Teresina sofre os rebatimentos da concepção e implementação do programa, que, segundo já indicado por autores como Bonduki (2009), Cardoso e Aragão (2013), Rolnik e Nakano (2009), norteia suas ações sob a ótica econômica de produzir unidades habitacionais em quantidades massivas, sem levar em consideração a perspectiva de acesso à cidade, bem como os equipamentos e serviços públicos nela inseridos, dispostos na PNH.

# II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



Há um avanço significativo do TS na PNH quando esta o reconhece como importante e o torna obrigatório nas ações já citadas, com o intuito de promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias. Todavia, na atual dinâmica capitalista, constata-se que ele aparece com uma legitimação das ações desenvolvidas nesse campo, o qual, ao invés de promover o direito à cidade, amplia as segregações e diferenças.

Não se trata de atribuir ao TS uma visão messiânica ou de resolução dos problemas das famílias beneficiárias, que por sinal extrapolam a aquisição de uma unidade habitacional e que não dependem apenas desse trabalho, mas o TS, que já havia obtido avanços no que se refere à ação politizada nas atividades desenvolvidas, vem apresentando retrocessos que não permitem alcançar os objetivos presentes no escopo da PNH, tendo em vista que o próprio programa em que ele está inserido já nasceu contrariando a perspectiva de inserção social da política.

## REFERÊNCIAS

AMORE, C. S. Minha Casa Minha Vida para Iniciantes. In: AMORE, C.S; SHIMBO, L.Z; RUFINO, M.B.C.R. (Org). **Minha Casa... E a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.11-27.

Disponível em:

<[http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook\\_file/mcmv\\_nacional2015.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf)>.

Acesso: 14 mar. 2018.

AZEVEDO, S. Vinte e Dois anos de Política de Habitação Popular (1964-86): Criação, Trajetória e Extinção do BNH. **Revista da Administração pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n.4, p. 107-119, out./dez. 1988. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/9391/8458>>. Acesso em: 16 fev. 2018.

BRASIL. CASA CIVIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Disponível

em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 01 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIOS DAS CIDADES. **Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014**. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Disponível em: <[http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/portarias/portaria\\_21\\_01jan\\_22\\_2014\\_manual\\_inst\\_trabalho\\_social.pdf](http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/portarias/portaria_21_01jan_22_2014_manual_inst_trabalho_social.pdf)>. Acesso em: 3 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Publicação sobre Reflexões e Debates do Seminário Internacional Trabalho Social em Intervenções Habitacionais**. 2011a.

Disponível em:

<[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/trabalho\\_social\\_e\\_intervencoes\\_habitacionais.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/trabalho_social_e_intervencoes_habitacionais.pdf)>. Acesso: 01 fev. 2018.

# II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**. maio/junho. 2009. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 17-65.

CARDOSO, A. L.; MELLO; I. Q.; JAENISCH, S. T. A Implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. In: AMORE, C.S; SHIMBO, L.Z; RUFINO, M.B.C.R. (Org). **Minha Casa... E a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 73-102. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopoles.net/images/abook\\_file/mcmv\\_nacional2015.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopoles.net/images/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf)>. Acesso: 10 mar. 2018.

GOMES, M. F. C.; PELEGRINO, A. I. C. Introdução. In: GOMES, M. F. C.; PELEGRINO, A. I. C (Org.). **A Política de Habitação Popular e Trabalho Social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005, p. 13 – 35.

MARICATO, E.; SANTOS JÚNIOR, O. A. Construindo a Política Urbana: Participação Democrática e o Direito à Cidade. In: RIBEIRO, L.C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renavan, fase, 2007, p. 165-198.

PAZ, R. D. O. **Relatório Final da Pesquisa Avaliação do TS e dos impactos na vida das famílias no PMCMV**: município de Osasco/SP. PUC-SP, 2015.

\_\_\_\_\_. Trabalho Social em Habitação: para quê e para quem? In: **SEMINÁRIO INTERNACIONAL - TRABALHO SOCIAL EM HABITAÇÃO: DESAFIOS DO DIREITO A CIDADE**. Março, 2016. Disponível em: <[http://www.pucsp.br/cedepe/download/mesa1\\_rosangela\\_paz.pdf](http://www.pucsp.br/cedepe/download/mesa1_rosangela_paz.pdf)>. Acesso em: 11 set. 2016.

PAZ, R. D. O; TABOADA, K. J. Trajetória do Trabalho Social em Habitação. In: **TS em programas e projetos de habitação de interesse social**. Ensino a distância (EAD). Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

PIMENTEL, J. R. O Trabalho Social no contexto da atual Política Nacional de Habitação: a difusão de um modelo e as implicações para o exercício profissional do assistente social. **Convergência Crítica**, v. 1, n. 1, p. 1-34, 2012.

ROLNIK, R. A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País: Avanços e Desafios. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, p. 199-209, n. 12, fev. 2006.

ROLNIK, R. NAKANO, A. K. Direito à Moradia ou Salvação do Setor? **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 mar. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1403200909.htm>>. Acesso: 3 fev. 2016.

RUFINO, M. B. C. Um Olhar sobre a Produção do PMCMV a partir de Eixos Analíticos. In: AMORE, C. S; SHIMBO, L. Z; RUFINO, M.B.C.R. (Org). **Minha Casa... E a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro:

# **II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas**

*“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”*

**20, 21 e 22 de junho de 2018**

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



Letra Capital, 2015. p. 51- 70. Disponível em:

<[http://www.observatoriodasmetroles.net/images/abook\\_file/mcmv\\_nacional2015.pdf](http://www.observatoriodasmetroles.net/images/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf)>.

Acesso: 14 mar. 2016.