

**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**

JULIANA ROSA PIMENTEL

Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da UFRJ,  
Mestre em Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH/UERJ)

**Resumo**

O presente artigo analisa, do ponto de vista sociopolítico, o trabalho social desenvolvido nos programas de habitação de interesse social geridos pelo governo federal, através do Ministério das Cidades, no contexto da atual Política Nacional de Habitação. Trata-se de um ensaio que objetiva abordar elementos causais e estruturais que passam a definir um determinado padrão de intervenção social destinado às classes mais pauperizadas no acesso à moradia através do sistema formal de habitação e as implicações deste processo para o exercício profissional do assistente social.

**Palavras-chave:** trabalho social, habitação de interesse social, política nacional de habitação, serviço social.

**Abstract**

The present article examines the socio-political point of view, the social work programs in social housing managed by the federal government through the Ministry of Cities, in the context of the current National Housing Policy. This is a test that aims to address causal and structural elements that start to define a particular pattern of social intervention for the most impoverished classes in access to housing through the formal system of housing and the implications of this process for the professional practice of social workers.

**Keywords:** social work, social housing, national housing policy, social work.

**INTRODUÇÃO**

Este artigo tem como tema central o trabalho social desenvolvido nos programas de habitação de interesse social dirigido às famílias de baixa renda, geridos pelo Ministério das Cidades, no contexto da atual Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004, definido enquanto:

Um conjunto de ações que visam promover a autonomia, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos seguintes temas: mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008, p. 2)

Este perfil de trabalho evidencia a matriz da política habitacional em vigor, tendo em vista que os seus princípios estabelecem a função social da propriedade, a “inclusão social” e a “gestão participativa e democrática”.

Diferentemente das concepções que possam colocar o desenvolvimento do trabalho social como meras modificações técnicas no *modus operandi* do Estado de implementar políticas sociais públicas, considera-se que as alterações produzidas na trajetória do trabalho social no trato com a problemática habitacional nas últimas décadas em face à ofensiva neoliberal, contêm um caráter político-ideológico hegemônico correspondente a este período, ou seja, um período específico de políticas sociais no marco de um Estado capitalista<sup>1</sup>.

Desta forma, pretende-se com este trabalho situar alguns dos aspectos que geram, solidificam e corroboram os conteúdos práticos e ideológicos do tipo de trabalho social implementado e difundido na atualidade e seus rebatimentos na intervenção do assistente social, sem desvencilhar-se dos elementos causais e estruturais que permitem a adoção de um determinado padrão interventivo para as classes mais pauperizadas no acesso à moradia.

As seguintes hipóteses orientam este artigo: 1) o trabalho social articula-se ao padrão interventivo hegemônico de enfrentamento a questão social, aqui representada pela exclusão de uma enorme parcela da população ao direito social da moradia e ao uso dos serviços sociais no espaço urbano, ou seja, esse atendimento alcança o mínimo possível na medida em que os interesses do grande capital são hegemônicos; 2) o teor do trabalho social e suas formas de regulação, especialmente a partir do final de década de 1990, apresentarão uma maior rigidez e controle dos processos de trabalho, sobretudo da resposta do Estado à demanda da população de baixa renda por moradia e urbanização; 3) O trabalho social desenvolvido nos programas de habitação de interesse social geridos pelo Ministério das Cidades operacionaliza-se por meio da difusão de um modelo padrão que retoma a angulação técnica e operacional definida pelos organismos multilaterais, principalmente, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

---

<sup>1</sup> Cf. FALEIROS, Vicente de Paula. A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistências sociais. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

Ao situar o objeto deste trabalho e o seu respectivo recorte analítico e temporal, alguns processos tornam-se preponderantes, sendo relevante apontá-los aqui, no sentido de que, ao tomá-los como esteio das análises propostas, levá-los a se prestar ao papel de pano de fundo para o feixe de hipóteses que as orientam. Estes recortes são entendidos aqui como dimensões constitutivas do panorama mais amplo da totalidade em foco, portanto, totalidades menores.

A primeira questão é que, resguardadas as especificidades dos períodos e as maneiras como o trabalho social foi assumido e levado a cabo pelo poder público, pode-se afirmar que a intervenção social em habitação é tributária do contexto histórico, político e social brasileiro, e deve ser compreendida no contexto da emergência da questão urbana no país, no esteio do processo de industrialização-urbanização deflagrados no Brasil a partir de 1930<sup>2</sup>.

O cenário urbano brasileiro passa a refletir o processo industrial baseado na intensa exploração da força de trabalho e na exclusão social. Decerto, muito mais do que reflexo desse processo, o espaço urbano constitui-se como o lócus do desenvolvimento capitalista e, por isso arena de conflitos entre as classes sociais que o sustentam.

Um segundo aspecto a ser considerado é o papel do Estado no atendimento à demanda da classe trabalhadora por moradia, que tem sido, historicamente, tratada como demanda de segundo plano e, sobretudo, dificultada por fatores de ordem econômica e política, não contemplada como direito, conforme previsto na Constituição Federal de 1988<sup>3</sup> e referenciado no Estatuto da Cidade aprovado em 2001.

Historicamente a moradia popular não foi priorizada pelo poder público enquanto expressão explícita da questão habitacional no país. Em geral, foi “solucionada” pela inércia do Estado e pelo desenvolvimento do capital imobiliário especulativo expulsando dos centros urbanos e das áreas mais valorizadas a população pobre e fomentando as “soluções” habitacionais improvisadas, favorecendo a formação de cortiços, favelas e loteamentos em locais desprovidos de infraestrutura urbana.

Este processo é emblematicamente representado pelas favelas e loteamentos nas grandes metrópoles brasileiras, o que aponta a não participação da maior parte da

---

<sup>2</sup> Tal contexto não será recuperado aqui em sua totalidade, mas em aspectos que contribuem para compreender o atual cenário. Para esse estudo conferir Oliveira (2003); Ianni (2004).

<sup>3</sup> Deve-se lembrar que esta mesma Constituição que define a função social da propriedade garante o direito à propriedade privada como direito civil disciplinando ações para sua garantia.

população, incluindo-se também aquela formalmente empregada, no mercado hegemônico de moradia. A estes são destinados os piores territórios das cidades.

Esta parcela da população, por uma inversão própria do capital, passa a compor a forma dominante de acesso à moradia na cidade. Assim, mesmo estando fora do mercado hegemônico de moradia, aquele previsto pela *formalidade e regularidade do mercado imobiliário*<sup>4</sup>, constitui-se como forma dominante à medida que o direito à invasão é admitido e tolerado pela ausência do Estado. Desta forma, Maricato (2011) afirma que o direito à invasão é permitido, mas não o direito à cidade, visto que os serviços sociais e de infraestrutura urbana básica não chegam a estes locais e a fiscalização e o controle urbanístico são precários.

À questão da moradia aliam-se, desta forma, a uma gama de aspectos que matizam uma realidade habitacional alarmante no Brasil, dentre as quais se podem destacar as injustiças socioambientais; o aumento da violência urbana; pobreza nas cidades; o inchaço das grandes metrópoles; aumento da favelização; a inacessibilidade ao sistema de proteção social, e uma política de redistribuição de renda que, apesar de ser expressiva no contexto nacional, não garante a real participação das classes mais pauperizadas de forma segura e sustentada na economia nacional.

Diante deste panorama, se apresenta o terceiro aspecto, que diz respeito ao cenário econômico mundial na atualidade e os rebatimentos na esfera da cidade e nos padrões de enfrentamento às demandas sociais da classe trabalhadora via políticas públicas, que passam a ser comandadas pela lógica hegemônica de desresponsabilização do Estado com a garantia dos direitos sociais conquistados pela população.

Destacam-se neste contexto a privatização dos serviços estatais, o fomento a iniciativa privada para o enfrentamento da radicalização da questão social<sup>5</sup> por meio de padrões de solidariedade, ajuda mútua e participação ativa da sociedade civil, em um contexto de forte tensionamento dos padrões universalistas e redistributivos de proteção social.

---

<sup>4</sup> Cf. MARICATO, Erminia. Brasil Cidade: alternativas para a crise urbana. 4º ed. – Rj, Petrópolis: Vozes, 2011.

<sup>5</sup> Considerada como expressão das desigualdades inerentes ao processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre o conjunto das classes trabalhadoras e sua organização – o que se encontra na base da exigência de políticas sociais públicas –, a questão social não é um fenômeno recente [...] trata-se, ao contrário, de uma “velha questão social” inscrita na própria natureza das relações sociais capitalistas, mas que, na contemporaneidade, se re-produz sob novas mediações históricas e, ao mesmo tempo, assume inéditas expressões espalhadas em todas as dimensões da vida em sociedade. (Iamamoto, 2008, P.161).

Para Behring e Boschetti (2011) essa tensão é gerada também pelos seguintes fatores:

[...] pelas estratégias de extração de superlucros, em que se incluem as tendências de concentração dos encargos sociais e previdenciários; pela supercapitalização, com a privatização explícita ou induzida de setores de utilidade pública, em que se incluem saúde, educação e previdência; e pelo desprezo burguês para com o pacto social dos anos de crescimento, configurando um ambiente ideológico individualista, consumista e hedonista ao extremo (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 155).

De acordo com as autoras a tendência geral de redução de direitos, alicerçada sob o discurso da crise fiscal do Estado, acirra-se em uma conjuntura em que as forças de resistência se encontram fragmentadas, especialmente, o movimento dos trabalhadores, em função do desemprego estrutural, flexibilização e precarização das relações de trabalho.

Antunes (2009) assinala que se instaura um subploretarização do trabalho, decorrente das formas diversas de trabalho parcial, precário, terceirizado, subcontratado, vinculado à econômica informal, ao setor de serviços. Estabelece-se, portanto, *“uma significativa homogeneização, complexificação e fragmentação do trabalho”* (ANTUNES, 2009, p. 205. Grifos do autor).

Assim, Behring e Boschetti (2011) afirmam que a perspectiva de um padrão público universal de proteção social, coloca-se em um quadro de *“grande complexidade, aridez e hostilidade, para a implementação dos direitos sociais”*.

Ao passo que a Constituição Federal de 1988 significou um importante avanço no campo da política social brasileira, Behring e Boschetti apontam “[...] o retorno à família e às organizações sem fins lucrativos, o chamado ‘terceiro setor’ [...] como agentes do bem-estar, substituindo a política pública”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 162)

A medida que não se constitui como uma rede complementar, mas assume a condição de “alternativa eficaz” para viabilizar o atendimento das necessidades, esse apelo ao “terceiro setor” ou à “sociedade civil”, aqui mistificada, configura-se como um verdadeiro retrocesso histórico.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Cf. BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI; Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 162.

Conforme Montaña (2002) no contexto atual, a resposta à suposta “nova questão social” tende a ser transferida para o âmbito imediato e individual, para a esfera privada. Neste sentido, a orientação das políticas sociais estatais é alterada de forma significativa “[...] são retiradas paulatinamente da órbita do Estado, sendo privatizadas; são focalizadas [...]; são descentralizadas administrativamente, implicando apenas em uma desconcentração financeira e executiva, mantendo uma centralização normativa e política” (MONTAÑO, 2002, p. 192).

Considerando o quadro teórico de preocupações que acaba de ser sumariamente apresentado, este artigo fundamenta-se no estudo das requisições para o trabalho social em habitação no interior dos programas habitacionais de interesse social, que se constituem a partir de um determinado padrão, estruturado de forma focalizada e paliativa, com alcance mínimo. Requisições que aparecem como medidas consensuadas de respostas às demandas históricas da população de baixa renda no pleito por moradia, sem que, de fato, alcancem o atendimento das necessidades sociais a partir de uma política habitacional na perspectiva de direito.

### **1. Breve contextualização histórica do trabalho social em habitação**

O trabalho social no campo habitacional data do início do século passado, estando fortemente atrelado às reformas urbanas realizadas na capital da república. De acordo com Valladares (2005), em geral, este trabalho dirigiu-se aos cortiços e favelas, sendo emblemática a atuação de assistentes sociais na composição de relatórios e descritivos sobre os hábitos da população moradora destes locais. A intervenção do Estado realizou-se no sentido de coibir a expansão dos espaços mais precários da cidade, com um verdadeiro “bota a baixo” e “limpeza urbana”. (CHALOUB, 1996; BONDUKI, 2004; VALLADARES, 2005; VAZ, 2002)

Modo geral, o processo brasileiro de urbanização, redimensionado com o surgimento da fábrica enquanto nova unidade produtiva, deflagrou-se na década de 1930 a partir da passagem do modelo agroexportador para o urbano industrial. Este processo foi responsável por verdadeiras modificações na cidade, especialmente pelo aumento populacional, intensificação do fluxo migratório e precarização das condições de vida da classe trabalhadora.

A questão social torna-se patente no cenário urbano, representada principalmente pelas contradições entre as novas classes sociais emergentes – burguesia e proletariado – com base do desenvolvimento capitalista industrial e da expansão urbana.

Os cortiços e favelas tornaram-se a opção de moradia para a população mais pobre das cidades, tendo sido preponderante a ocupação destes espaços nas primeiras décadas do século passado. (ABREU, 1998; CAMPOS, 2005)

Tensionado pelas reivindicações da classe trabalhadora, especialmente no tocante às questões do trabalho e de vida na cidade, o Estado passa a intervir na aplicação de medidas políticas e na implementação de serviços sociais. De tal modo, que a intervenção estatal deu-se no sentido também de conter e controlar as possíveis insubordinações do conjunto da classe trabalhadora submetida ao intenso processo de exploração, inclusive os grupos que não estavam inseridos no mercado formal de trabalho.

As ações neste campo ganharam maior amplitude na Era Vargas, com a criação das leis trabalhistas, o Ministério do Trabalho e os Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões. Conforme Azevedo e Andrade (1982) a questão da moradia foi enfrentada neste período principalmente por meio da construção de conjuntos habitacionais com recursos advindos dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs).

Neste período, foi relevante o trabalho realizado pelas instituições assistenciais ligadas à Igreja Católica, como a Associação Lar Proletário (1939), que além de construir habitações populares (com recursos do sistema financeiro oficial) desenvolvia ações sociais junto às famílias no processo de seleção e organização para a ocupação dos conjuntos habitacionais.<sup>7</sup> Este trabalho fora realizado essencialmente por assistentes sociais.<sup>8</sup>

A criação da Fundação Leão XIII (1946) também representou outro marco importante neste processo, tendo em vista que seu trabalho foi direcionado à atuação junto à população pobre dos grandes centros urbanos industriais, focando prioritariamente a intervenção nas favelas.

---

<sup>7</sup> Cf. IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de um interpretação histórico-metodológica*. 33 ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 201 et seq.

<sup>8</sup> Um trabalho semelhante a este, vinha também sendo realizado em São Paulo, através dos Centros Familiares organizados pelo Centro de Estudos e Ação Social do São Paulo (CEAS), a partir do convênio com o Departamento de Assistência Social do Estado de São Paulo em 1940. *Ibid.* p. 178 – 198.

O trabalho social direcionado aos moradores de favelas e dos conjuntos habitacionais passa a integrar às intervenções das instituições assistenciais, em um primeiro momento aquelas ligadas à ação católica, e posteriormente, como no caso da Fundação Leão XIII, vinculada diretamente ao Estado.

Notadamente o trabalho social junto a esta população era entendido pelo Estado, enquanto elemento dissociado da política habitacional. Apesar de estarem integrados como estratégia de contenção e atendimento aos moradores de favelas, parques proletários e conjuntos habitacionais, realizava-se separadamente. Fica claro, neste sentido, que o Estado percebia a questão da moradia como problema isolado, não vinculando as demais necessidades da classe trabalhadora, como educação, saúde, lazer. Isto cabia às instituições sociais da época.

O trabalho social neste período foi marcado por um viés conservador, vinculando a questão social, emblematicamente representada pelos moradores de favelas, como questão de polícia, sendo alvo de intensa repressão. A política social formulada no período Vargas apresentou-se paternalista, em favor da “harmonia social”, e o trabalho social direcionou-se ao controle e disciplinamento da população<sup>9</sup>.

Em relação à política habitacional formulada neste período, tanto a construção de moradia via IAPS como através da Fundação Casa Popular, criada em 1946 (primeiros órgãos federais que atuaram no setor da habitação social), deixaram excluídos do sistema formal de habitação a população de baixa renda. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982; BONDUKI, 2004)

Com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação em 1964, a política habitacional brasileira tomou novos rumos. Consagrada em um momento de ditadura militar no país esta política habitacional prevaleceu até 1986. De fato, sua criação pretendeu romper com o período populista anterior e articular no conjunto de medidas adotadas no campo habitacional, iniciativas destinadas também à geração de novos empregos e a mobilização da construção civil<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> De acordo com Lenise Fernandes (2005), a análise da trajetória histórica da profissão no Brasil aponta para dois aspectos importantes para compreender a prática profissional no campo das políticas urbana e habitacional, quais sejam: o modo fragmentado de abordar a questão social, objeto da ação profissional, e a dimensão socioeducativa que atravessa a prática do assistente social. No que diz respeito à dimensão socioeducativa, a autora, apoiada em Yamamoto, afirma que tal dimensão pode apresentar tanto um perfil coercitivo e disciplinador, quanto um direcionamento democrático e emancipatório.

<sup>10</sup> CF. AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. Habitação e Poder: da fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Zahar Editores: 1982. p. 41.



Os primeiros anos de atuação do BNH (1964 – 1969) foram marcados pelo atendimento às camadas de baixa renda. Porém, a solução adotada neste período esteve vinculada à remoção compulsória dos moradores de favelas para os conjuntos habitacionais, construídos pelas Companhias de Habitação (COHABs) em todo país. Este processo teve ampla repercussão no caso do Rio de Janeiro. (VALLADARES, 1978; BURGOS, 2006)

A função ideológica do trabalho social neste período demonstrou-se no sentido da “formação de um consenso em torno da propriedade desses programas”. (GOMES, 2005, p. 191)

Por outro lado, é no período BNH que se institucionaliza o trabalho social no interior dos órgãos habitacionais, respectivamente nos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs) a partir de 1966; e junto às Companhias de Habitação (COHABs) a partir de 1973.<sup>11</sup>

O trabalho social realizado neste período destinava-se, no caso dos INOCOOPs, à gestão e acompanhamento do Programa de Cooperativas Habitacionais, e através das COHABs aos moradores dos conjuntos habitacionais, para a seleção da demanda, acompanhamento da adimplência dos mutuários e organização comunitária.

O trabalho social distanciava-se de uma ação mais politizada e engajada do ponto de vista social. A intervenção dizia respeito à adaptação dos moradores à nova condição de moradia, (em geral, verticalizadas) e ao acompanhamento das chamadas “desvianças”, ou seja, os mutuários inadimplentes.

O alcance restrito da população de baixa renda e o alto índice de inadimplência evidenciaram a necessidade de maior legitimidade da política habitacional adotada em um momento de forte repressão. Estes foram fatores decisivos para que, a partir de 1975, a política habitacional tomasse novos rumos e passasse a contemplar soluções “alternativas”.

Durante este período, que foi caracterizado como uma segunda fase do BNH e estendeu-se até meados da década de 1980, foram criados programas destinados à urbanização de favelas: Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) em 1975; Programa de Financiamento de Aquisição de Materiais de

---

<sup>11</sup> Cf. PAZ, Rosângela Dias Oliveira Paz; 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.

Construção (FICAM) em 1977; Programa de Erradicação de Sub-habitação (PROMORAR) em 1979; Programa João de Barro em 1984. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982; BUENO, 2000)

Estes programas, apesar de não se destinarem a produção de unidades habitacionais, marcaram um momento diferenciado no interior da política habitacional em execução. Embora os fatores políticos que impulsionaram tais iniciativas<sup>12</sup>, focaram a intervenção na urbanização de favelas em contraposição às intensas remoções que haviam regido o período anterior.

O trabalho social passa a compreender ações menos burocráticas aliando-se à intervenção direta junto às comunidades, principalmente nas ações de mobilização comunitária, tendo em vista que muitos projetos previam o reassentamento da população.

Consoante a isto, a adoção de um perfil mais engajado politicamente e a recusa às bases conservadoras e assistencialistas que marcaram o trabalho social anteriormente, estiveram relacionados também ao movimento interno de renovação das bases teóricas e metodológicas do Serviço Social, enquanto categoria profissional majoritária na condução do trabalho social neste momento<sup>13</sup>.

No trânsito dos anos 1980 a luta pela Reforma Urbana e a mobilização de diferentes movimentos populares urbanos foram fundamentais para a incorporação dos artigos que tratam da política urbana na Constituição Federal de 1988. O processo de descentralização advindo da Constituição implicou no redirecionamento da política habitacional, imbuindo estados e municípios enquanto agentes condutores das ações neste campo.

Este processo, cunhado por alguns autores como “descentralização por ausência”, foi emblemático pelo fato de que, durante a década de 1990, ficou a cargo destas instâncias a condução da política habitacional ao nível local, sem que tivesse de

---

<sup>12</sup> Além disso, estes programas estiveram apoiados no ideário dos organismos internacionais (Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento), tendo sido prioritárias as ações de urbanização, regularização fundiária e apoio a autoconstrução. (BLANCO JUNIOR, 2006; BUENO, 2000; BONDUKI, ROSSETTO, 2010).

<sup>13</sup> Aqui refere-se especificamente ao movimento de renovação profissional, que conforme Netto entende-se enquanto “o conjunto de características novas que, no marco das restrições da autocracia burguesa, o Serviço Social articulou, à base do rearranjo de suas tradições e da assunção do contributo de tendência do pensamento social contemporâneo”. Neste sentido, “procurando investir-se como instituição de natureza profissional dotada de legitimação prática, através de respostas e demandas sociais e da sua sistematização, e de validação teórica, mediante a remissão às teorias e disciplinas sociais. NETTO, José Paulo. Ditadura e Serviço Social: uma análise do serviço social no Brasil no pós-64. 16 ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 131.

fato uma política nacional e um órgão que a centralizasse a questão habitacional no Brasil<sup>14</sup>.

Programas específicos de urbanização de favelas que já vinham sendo desenvolvidas em alguns estados em face ao vazio institucional impetrado no pós-BNH, aliados às conquistas adjacentes à Constituição Federal de 1988, foram relevantes para a condução de novas perspectivas para o trabalho social.

As experiências mais emblemáticas, alvo de diferentes estudos no campo acadêmico, foram as seguintes<sup>15</sup>: Belo Horizonte (1983 - 1988) com o PROFAVELA; Recife (1983 - 1992) com o PREZEIS; Diadema (1983 - 1996) com o Programa de Urbanização de Favelas; Prefeitura de São Paulo (1989 - 1992) com o Programa Ação em Favelas; Prefeitura de Santo André com o Projeto de Urbanização de Favelas de Santo André (1989 - 1992) Programa Integrado de Inclusão Social (PIIS) voltado para urbanização em favelas<sup>16</sup> (1997); Programa Favela Bairro<sup>17</sup> da Prefeitura do Rio de Janeiro (1993 - 1996). (BUENO, 2000; BLANCO JÚNIOR, 2006; AZEVEDO, 2007; CARDOSO, 2008).

O caráter “alternativo” e “inovador” destes programas que passaram a associar a urbanização de favelas, regularização fundiária e trabalho social como elementos indissociáveis apontavam para uma nova fase do trabalho social nos programas habitacionais em curso.

No entanto, este processo confrontou-se com as inflexões políticas e econômicas que regeram a década de 1990: o alto índice de inflação, vulnerabilização do trabalho, retração dos investimentos públicos na área social e a “onda” de privatizações.

No campo habitacional, as recorrentes mudanças ministeriais e a ausência de uma política articulada em âmbito nacional para o setor, foram aspectos marcantes nesta

---

<sup>14</sup> Do mesmo modo, também foi identificado como uma “descentralização perversa” ao passo que, ao delegar aos estados e municípios esta tarefa, não os dotou de recursos financeiros e desenvolvimento institucional para que pudessem abarcá-las de forma sustentada. O que se presenciou foi o um processo de municipalização das políticas sociais e, neste contexto, da política habitacional.

<sup>15</sup> O caso de Porto Alegre também é emblemático com a implantação do chamado Orçamento Participativo em 1989. O Orçamento Participativo desenvolvido pela prefeitura de Porto Alegre foi escolhido pela Conferência Habitat II entre as 43 melhores práticas relacionadas ao habitat.

<sup>16</sup> Projeto multisetorial que abarcou diversas iniciativas que já vinham sendo desenvolvidas pela prefeitura anteriormente, entre 1989 e 1992, na primeira gestão do Prefeito Celso Daniel. Este programa foi uma das metas de governo da segunda gestão de Celso Daniel, a partir de sua reeleição em 1997. Cf. BLANCO JUNIOR, CID. As transformações nas políticas habitacionais brasileiras nos anos 1990: o caso do Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André. Dissertação de Mestrado. Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. p. 112 et. seq.

<sup>17</sup> Em 1994, no âmbito do Programa Favela Bairro no Rio de Janeiro, foi estruturado o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP), conhecido como PROAP-RIO, que passou a receber verbas do BID.

década. Principalmente, o fato de apoiar os programas de crédito imobiliário para a compra da casa própria. (AZEVEDO, 2007; BONDUKI, 2008)

É nesta década, que as investidas dos organismos multilaterais serão solidificadas no setor habitacional, ganhando dimensão nacional através do financiamento do BID para o Programa Habitar Brasil, que passou a atuar em duas frentes principais: Desenvolvimento Institucional dos Municípios (DI) e Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS).

Os municípios que já vinham trabalhando no campo da urbanização de favelas, ao passarem a receber financiamento do BID, tiveram que enquadrar-se ao modelo proposto para a execução das intervenções, incluindo-se aí, aquelas ligadas ao trabalho social<sup>18</sup>.

O BID, através do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais, estabeleceu um modelo para o trabalho social, então chamado de “Participação Comunitária”. Este modelo passou a ser adotado nas ações ligadas à urbanização de favelas e dos chamados assentamentos subnormais em vários municípios brasileiros. O trabalho social era previsto em três principais etapas: antes das obras, depois das obras e após as obras. Deveria desenvolver-se sob os seguintes eixos de intervenção: mobilização e participação comunitária; educação ambiental, sanitária e patrimonial, e geração de trabalho e renda.

Pode-se dizer que este Programa foi o carro chefe da política urbana e habitacional do país na década de 1990, o HBB encerrou suas contratações em 2005, tendo firmado 198 contratos, abrangendo 83 municípios brasileiros. Embora o HBB, em face aos 5.561 municípios, não tenha atingido nem 1% do total de municípios do país, o escopo do trabalho social difundido por este Programa alcançou magnitude nacional<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> A partir dos dados disponíveis no estudo “Avaliação da Experiência sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária”, realizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e publicado no ano de 2001, constata-se que, respectivamente, Rio de Janeiro (1994), Belo Horizonte (1997), Santo André (1998) passaram a captar recursos do BID na década de 1990. Cf. Avaliação da Experiência sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária. Produto 6: Relatório Final, Vol. 2: Consolidação das Análises Parte I. IBAM: Rio de Janeiro, outubro/2002.

<sup>19</sup> Os dados apresentados sobre o Programa HBB encontram-se disponível em sítio eletrônico do Ministério das Cidades:

[http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=507:hbb&catid=94&Itemid=126](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=507:hbb&catid=94&Itemid=126)  
Acessado em 15/11/2011 as 10h. O padrão HBB teve como grande repercussão através do Programa Favela Bairro no Rio de Janeiro. Apostando no slogan “boas práticas”, o BID utilizou este programa como “marketing” disseminando essa experiência nacional e internacionalmente.

## **2. A atual PNH e o trabalho social nos programas habitacionais destinados à população de baixa renda**

Com o fim do último mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o início do governo de Luís Inácio Lula da Silva em 2003, foi criado o Ministério das Cidades<sup>20</sup>. No plano federal, a criação deste órgão possibilitou o reordenamento institucional das políticas voltadas ao desenvolvimento urbano do país. Representou também um novo horizonte para a retomada de ações articuladas no campo da política habitacional, ante as discontinuidades do setor vividas após a extinção do BNH.

A criação do Ministério das Cidades significou um marco institucional no campo da política habitacional, visto que o Ministério passou a absorver não só Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), como também, a política setorial da habitação.

Através da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), o Ministério das Cidades passou atuar em duas frentes principais em relação à habitação: na reestruturação legal e institucional do setor habitacional e na revisão e incremento de investimentos dos programas em habitação.

A Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004, insere-se na perspectiva da primeira linha de ação do Ministério – reestruturação legal e institucional do setor.

De fato, nas linhas que orientam a atual PNH, percebe-se a necessidade explícita de garantir, pelo menos na esfera formal dos princípios legais – o que não significa a sua aplicação – a relação com os direitos conquistados e garantidos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade.

Pode-se afirmar que um dos avanços da atual PNH encontra-se no fato de considerar claramente que as linhas mestras de sua atuação<sup>21</sup> não se efetivam sem a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano.

A sua implementação obedece a princípios e diretrizes que têm como principal meta “*garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna, e considera fundamental para atingir seus objetivos a integração entre a política*

---

<sup>20</sup>O Ministério das Cidades foi criado pela Lei Federal nº 10.683 de 2003.

<sup>21</sup> A PNH pressupõe a atuação nos seguintes aspectos: integração urbana de assentamentos precários, urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, e provisão de habitacional.

*habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano*” (Ministério das Cidades, 2004, p. 29).

Aliada à concepção do direito à moradia digna, a PNH tem como princípio orientador, a questão habitacional enquanto política de Estado. Pressupõe a adoção de uma política pactuada com os interesses da sociedade, “*que ultrapasse a ação de um governo*”, desta forma, “sustentada” e “consistente”, prescindindo da “articulação e envolvimento com as demais políticas sociais”, especialmente, aquelas relacionadas ao ambiente urbano.

Entretanto, este princípio orientador da PNH *não se institui aprioristicamente enquanto uma “proteção” para que a política sobreviva aos diferentes mandatos governamentais*, pois “o que garante a inviolabilidade de uma política é o seu caráter público – *que não é monopólio do Estado* – assentado em sua legitimidade democrática e na sua irredutibilidade ao poder discricionário dos governos”. (PEREIRA, 2009, p.174. Grifos nossos).<sup>22</sup>

Os programas que vem sendo conduzidos na atual política habitacional congregam diretrizes, instrumentos e linhas de financiamentos voltados à maior cobertura do déficit habitacional do país. Se por um lado, isto significa a atenção à demanda histórica da população no pleito por moradia popular, por outro, demonstra que o governo precisa criar subsídios que alavanquem o setor habitacional de forma sustentada, a fim de que possa assegurar às classes mais pauperizadas o acesso ao sistema habitacional.

A reestruturação do sistema habitacional, especificamente, a criação dos subsistemas de mercado e de habitação de interesse social, aponta para este caminho. A mobilização do Ministério das Cidades para a formulação e implementação do Plano Nacional de Habitação também corrobora a ênfase na tomada de ações planejadas e estruturadas para um cenário futuro.

Contudo, ao longo deste processo, algumas iniciativas governamentais, tal como o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento, em 2007, na gestão presidencial de Luis Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), e a continuidade do Programa

---

<sup>22</sup> A autora vai ainda mais adiante nesta análise apontando que “[...] toda política pública compromete sim o Estado, na garantia de direitos; mas compromete também a sociedade na defesa da institucionalidade legal e integridade desta política [...] sendo assim, a realização de tal política exige e reforça a constituição de esferas públicas, isto é, do espaço de todos [...]”.<sup>22</sup> Cf. PEREIRA, Potyara A. P. *Política Social: temas e questões*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p.174.

na atual gestão da presidente Dilma Rousseff (2011 – 2014), estão servindo de impulso financeiro e dinamização do setor habitacional. A operacionalização de um programa de governo para o crescimento econômico do país tem servido de um meio eficaz para atrair investimentos em áreas prioritárias como é o caso da habitação.

Através deste Programa, o governo federal está injetando verbas cada vez mais crescentes para o financiamento da casa própria. Este padrão de destinação de recursos, aliado a uma política de alargamento das ações no campo da habitação, infraestrutura urbana e programas sociais de transferência direta de renda, tem sido o corolário da presidência da república na primeira década do século XXI.

Entretanto, os investimentos no campo social, a priori concebidos como de caráter universalista, como uma ampliação de direitos sociais, circunscrevem-se em uma ação focalizada. Estas ações priorizam o maior engajamento da população alvo dos programas e projetos, *sob forte discurso da “participação popular e comunitária”*.<sup>23</sup>

Na contramão deste percurso, observa-se o deslocamento da atuação do Estado para o campo da iniciativa privada e das organizações da sociedade civil<sup>24</sup>. Isto revela, não só uma orientação hegemônica em tempos do capital internacionalizado, mas a maneira como Estado passa a enfrentar as questões sociourbanas postas na atualidade<sup>25</sup>.

Apesar das crises vivenciadas em escala mundial, alguns países, assim como o Brasil, têm aumentado os investimentos em um padrão interventivo que denuncia uma nova face do desenvolvimento nacional: baseado na junção de maior aporte financeiro em áreas prioritárias para o governo e visando restaurar o mercado financeiro e a demanda interna por bens e serviços.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Esta perspectiva é estimulada, também, por programas de financiamento internacional, “que exigem cada vez mais a presença das *comunidades* na implementação de programas governamentais financiados pelas agências de cooperação”. (RAICHELIS, 2007, p. 80. Grifo da Autora)

<sup>24</sup> Com base em Gramsci entende-se a sociedade civil como parte constitutiva do Estado, juntamente com o que o autor chamou de sociedade política. Na perspectiva Gramsciana, conforme explica Coutinho (2006, p. 36) “ambas servem para conservar ou promover uma determinada base econômica, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental.” Observa-se ainda nesta reflexão a diversidade estrutural e funcional das duas esferas da “superestrutura” tratadas por Gramsci, porém sem descartar sua unidade, conforme o autor “indetidade-distinção entre sociedade civil e sociedade política” (GRAMSCI, CC, 3, 282 apud COUTINHO, 2006, p. 37)

<sup>25</sup> A partir do conceito de Lefebvre de Sociedade Urbana, os problemas sociais são absorvidos pela questão urbana dada a proliferação do tecido urbano na sociedade contemporânea. Cf. LEFEBVRE, Henri. *A Revolução Urbana*. Minas Gerais, Editora UFMG, 2008.

<sup>26</sup> A última publicação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) “*Panorama Social da América Latina em 2010*” apresenta que diante da crise, dentre as medidas fiscais mais utilizadas pelos países da América Latina, destacam-se a *diminuição de impostos, aumento de subsídios e benefícios tributários*. O Estudo aponta que, no âmbito social e produtivo, são preponderantes os recursos destinados à construção de moradias, água, saneamento, fomento das pequenas e médias empresas, ao setor agropecuário e aos programas sociais, especialmente os de transferências condicionadas. Neste contexto, também estão sendo propaladas metas de redução e combate a pobreza. Cf. CEPAL; *Panorama Social da América Latina*, 2010.

Soares (2004), ao analisar as desigualdades sociais no contexto da América Latina, demonstra que o tema pobreza, vem sendo alvo dos diversos relatórios de organismos internacionais, direcionando a discussão sobre o tema como um “novo consenso” aliado às propostas para o seu enfrentamento.

A autora afirma que

[...] demonstrando sua enorme “sensibilidade social” como o aumento da pobreza [...], eles [os organismos internacionais] estão dispostos a “ajudar” com “apoio” técnico e financeiro aos chamados programas focalizados de combate à pobreza. Estes programas também apresentam algumas aparentes “inovações” através do que eles chamam as “boas práticas” ou “práticas saudáveis”, com uma maior “participação da comunidade local”, o que quase sempre significa uma redução dos custos e a concomitante ausência do Estado. Tudo isso com o pomposo e atraente nome de “Modernização do Estado e fortalecimento da sociedade civil”. (SOARES, 2004, pág. 47. Grifo da Autora)

Neste contexto, *a dimensão social ganha um aparato amplo, significando uma preocupação de cunho “humanista” e “responsável”, e passa a orientar as intervenções em diversos campos, tal como vem ocorrendo na área habitacional.*

Assim, o trabalho social inserido nos programas habitacionais traz à baila o padrão nacional de enfrentamento à questão social e suas representações neste campo, em um momento em que as políticas sociais, ganham novos contornos, *aliando ações baseadas em valores de filantropia e solidariedade, focalizadas e restritas no que diz respeito ao público a que se destinam.*

Evidencia que as intervenções urbanas e demais iniciativas desta natureza, devem estar associadas a um aparato de cariz social, principalmente quando se destinam à população de baixa renda. Se durante décadas os programas habitacionais estabeleceram uma precária interface com o componente social, atualmente isto se coloca como ponto fundamental.

No caso da política habitacional brasileira, não se pode negar os avanços conquistados com a Constituição Federal de 1988, nos termos dos seus artigos 182 e 183, bem como a partir da sua regulamentação através do Estatuto da Cidade em 2001, além da luta de diversos movimentos sociais por moradia e em prol da reforma urbana.

O reconhecimento do componente social nestes programas, que possuem abrangência nacional, significa um avanço. Primeiramente porque pressupõe o engajamento das ações de provisão habitacional e urbanização dos chamados



assentamentos precários<sup>27</sup> ao trabalho social. E, depois, porque percebe a questão da moradia para além da casa, unidade física, adotando a concepção de que a moradia significa o resguardo à integridade física por meio do abrigo da casa, com acesso à infraestrutura urbana, serviços e equipamentos sociais.

O trabalho social revigora-se e emerge na pauta dos diversos projetos de urbanização de assentamentos populares, favelas, e nos programas de provisão habitacional. Trata-se de uma atividade precípua no interior dos programas de HIS<sup>28</sup>, estando vinculado às ações programáticas do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, portanto, tendo como objeto principal o desenvolvimento de uma intervenção voltada à população de baixa renda no acesso à moradia e à urbanização.

Apesar da aprovação da PNH ter acontecido em 2004, e das inúmeras ações no âmbito da política habitacional executadas desde então, as principais orientações sobre o trabalho social<sup>29</sup> são estabelecidos especificamente a partir de 2007.

Ao que tudo indica isto pode ser reflexo de dois elementos principais. O primeiro deles é a instalação do Fundo Nacional de Habitação, que ocorre em 2006, apesar deste ter sido aprovado em 2005, que passa a instituir a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, portanto, a destinação de verbas para subsidiar os investimentos em habitação para o setor de baixa renda.

O segundo elemento relevante neste processo deve-se ao incremento financeiro subsidiado pelo Programa de Aceleração do Crescimento ao setor habitacional que acabou por possibilitar a execução de muitos programas HIS desde seu lançamento, em 2007.

As orientações técnicas para o trabalho social são dispostas a partir deste período. Sobretudo, por atos administrativos do Ministério das Cidades que passam a regular o padrão interventivo do trabalho social para a população de baixa renda nos programas de habitação de interesse social (HIS).

---

<sup>27</sup> Nota-se na atual PNH a referência explícita aos chamados assentamentos precários<sup>27</sup> enquanto elemento de intervenção preponderante desta política. Embora esta questão seja candente na agenda da PNH não será possível neste trabalho aprofundar-se nesta discussão. Pode-se recuperar algumas referências sobre este debate em AZEVEDO, 2008; ADAUTO, 2008; PASTERNAK, 2008.

<sup>28</sup> De acordo com Instrução Normativa nº 08 de 26 de março de 2009 do Ministério das Cidades, o trabalho social está previsto nos programas de HIS que compreendem programas voltados à provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários.

<sup>29</sup> Instruções normativas do Ministério das Cidades, o Caderno de Orientação para o Trabalho Técnico Social (COTS) da CEF, cursos de capacitação e manuais técnicos de orientação.

Entretanto, alguns tensionamentos estão postos neste processo. À medida que através de um programa de governo, como é o caso do PAC, acumula-se uma série de orientações para o trabalho social, isso aponta para: o alargamento do controle sobre o trabalho social nos programas de HIS e a condução do trabalho social por medidas administrativas de governo, altamente vulneráveis às oscilações internas e suscetíveis às questões de ordem política.

Deste modo, o que se observa é a supremacia destas orientações em relação ao acúmulo histórico que foi obtido ao longo das últimas décadas do século passado através do trabalho social realizado junto à urbanização de favelas e assentamentos populares, especialmente pelos assistentes sociais.

De 2007 até 2011 foram publicados pelo Ministério das Cidades 14 atos administrativos sobre o trabalho social. Dentre esses destaca-se a Instrução Normativa nº 08 de 26 de março de 2009, que dispõe sobre o trabalho social nos programas habitacionais de interesse social, nas modalidades de provisão habitacional e urbanização de assentamentos precários.

Consideram-se ainda para efeito de orientações técnicas direcionadas ao trabalho social em programas de HIS, aquelas desenvolvidas pela Caixa Econômica Federal através do Caderno de Orientação Técnica Social (COTS).

De acordo com a CEF o COTS tem a finalidade de

Orientar as equipes técnicas dos estados e municípios, entidades organizadoras, construtoras e empresas credenciadas pela CEF, para o desenvolvimento do Trabalho Técnico Social nos programas operacionalizados pela Caixa na área de desenvolvimento urbano. (COTS, 2010, p.2)

O COTS disponibiliza as diretrizes concernentes a elaboração, implantação, registro, monitoramento e avaliação do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), subsidiando a implementação das ações desde a concepção do projeto até a etapa após a execução da intervenção de obras e serviços.

Pode-se dizer que a CEF, tem levado a cabo o papel da organização, orientação e direcionamento sobre as ações do trabalho social normatizadas pelo Ministério das Cidades. De maneira sintética o Ministério das Cidades diz “que tem que ser feito” e a CEF diz “como fazer” o trabalho social.

Esta intervenção binária que, de um lado concentra a necessidade expeunte da integração do componente social aos programas habitacionais e do outro, a orientação de um banco que, enquanto agente financeiro do sistema habitacional, toma as rédeas da condução do trabalho social, é robusta de embates e divergências que acabam por colocar em xeque o próprio sentido do trabalho social.

O trabalho social confronta-se com metas rígidas, matemáticas e de cunho financeiro, que corresponde exatamente ao que tem se proposto a CEF, mesmo sendo um banco considerado de “vocação social”.

Além das instru es normativas relacionadas acima, o Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Habita o, tem atuado na orienta o e capacita o técnica dos profissionais e entes públicos envolvidos no planejamento e execu o do trabalho social em território nacional. Este trabalho desenvolve-se especialmente por meio de publica es institucionais e cursos   distância<sup>30</sup>.

Em setembro de 2010 o Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Habita o, e em parceria com a Aliança das Cidades realizou o seminário internacional “Trabalho Social em Interven es Habitacionais” que reuniu em Brasília, mais de 500 profissionais. Este seminário teve como foco o debate sobre os desafios do trabalho social em interven es urbanas e priorizou a apresenta o das experiências desenvolvidas em território nacional.

O Ministério das Cidades salientou que, mesmo tratando-se de a es balizadas por normativos e orienta es técnicas, peculiaridades teórico-metodológicas, decorrentes, por exemplo, do modelo de gestão local, área de interven o, características do projeto, popula o beneficiária, acabavam por delimitar interven es bastante diferenciadas.

No que diz respeito aos documentos de apoio técnico e cursos produzidos pelo Ministério das Cidades, estes têm sido realizados em parceria com a Aliança das

---

<sup>30</sup> Especificamente entre os anos de 2009 e 2010, foram realizados três cursos   distância, envolvendo a temática do trabalho social em programas de HIS e urbaniza o de assentamentos precários. Respectivamente, foram os seguintes: 1  Edi o do Curso   Distância “A es Integradas de Urbaniza o de Assentamentos Precários” (2009); 2  Edi o do Curso   Distância “A es Integradas de Urbaniza o de Assentamentos Precários” (2010); Curso   Distância “Trabalho Social em Programas e Projetos de Habita o de Interesse Social” (2010). Foram capacitados, prioritariamente, os técnicos de municípios e estados executores dos projetos contratados com recursos do Ministério das Cidades e funcionários da Caixa Econômica Federal.

Cidades (Cities Alliance – Cities Without Slums).<sup>31</sup> Neste sentido, inúmeras são as fontes de orientação, sistematização e regulação do trabalho social.

A influência dos agentes de cooperação internacional, como por exemplo, a *Cities Alliance*, acerca de orientações sobre “atuação integrada”, “sustentabilidade”, “desenvolvimento local”, ganham cada vez mais espaço na contextura institucional e nos programas em andamento.

Assim o trabalho social em programas de HIS absorve a normativa legal do próprio Ministério das Cidades, as orientações da Caixa Econômica Federal, e em âmbito mais subjetivo, as análises, conceitos e angulações teóricas e técnicas reproduzidos nos diversos manuais e estudos técnicos via organismos multilaterais.

A operacionalização deste trabalho social dar-se-á pela execução de ações por profissionais de conhecimento técnico-operativo próprio, em geral, os assistentes sociais (em maior número), sociólogos, psicólogos, pedagogos<sup>32</sup>.

A este acúmulo de orientações estará imbricada também, a regulação técnica e legal destas categorias profissionais. Sobretudo, no caso dos assistentes sociais, com a Lei de Regulamentação da Profissão e Código de Ética Profissional. Neste sentido, a execução do trabalho social consubstanciará uma gama de agentes – sem falar no próprio usuário do serviço – que estarão em disputa pela apropriação das ações neste campo.

### **3. A dimensão do trabalho social na agenda da política habitacional brasileira**

O destaque que vem sendo dado ao “social” na agenda da política habitacional nesta conjuntura, não se configura como uma exclusividade desta política setorial da habitação, pois diz respeito também ao consenso dominante de *gestão das cidades no*

---

<sup>31</sup> A Aliança das Cidades se institui enquanto uma parceria global entre as cidades e seus parceiros para redução da pobreza urbana e a promoção do papel das cidades no desenvolvimento sustentável. O Banco Mundial é o membro fundador da Aliança das Cidades, criada em 1999. Cf. <http://www.citiesalliance.org/ca/cws-action-plan> Acessado em: 14/08/2011 às 16h.

<sup>32</sup> O Item V do Anexo nº II da Instrução Normativa nº 08 de 26 de março de 2009 aponta que o ente federado deverá possuir em seus quadros um Responsável Técnico (RT) pela coordenação e acompanhamento do projeto de trabalho técnico social, com necessária formação em Serviço Social ou Sociologia e experiência comprovada na área de desenvolvimento comunitário. Já o COTS (2010) amplia a gama de profissionais que podem ser incluídos neste trabalho e assinala que a equipe de trabalho social poderá ser coordenada por um responsável técnico, com formação em Serviço Social, Sociologia, Psicologia ou Pedagogia, com experiência comprovada nesta área. Apesar da divergência entre o que a IN estipula e as orientações da CEF, tem-se mantido a predominância da indicação desta última.

*século XXI e enfrentamento às questões sociourbanas expoentes no espaço urbano na contemporaneidade.*

Em verdade, a urbanização atravessou a maior parte dos territórios existentes no globo, tornando-se difícil distinguir hoje o espaço rural do espaço urbano, dado o espraiamento do tecido urbano que não traz consigo apenas o seu aspecto morfológico (rede de bancos, comércio, indústrias, habitação, locais de lazer), mas suporta um modo de vida intenso, compondo o que Lefebvre (2009) chama de *sociedade urbana*<sup>33</sup>.

Deste modo, a concepção do urbano na contemporaneidade está diretamente vinculada às evidências impostas pelo crescimento desigual do capitalismo, que incute contradições extravagantes no ceio da cidade, como os altos índices de violência urbana, a agudização da questão social, o aumento da situação de miserabilidade e desemprego da população.

Nas últimas décadas do século XX verifica-se a mundialização e internacionalização do capital, alastrado em âmbito planetário sob o discurso ideológico da globalização. Um processo, como mostra Chesnais (2006, p. 22), “em que a consolidação da mundialização como um regime institucional internacional do capital concentrado, conduziu a um novo salto na polarização da riqueza”.

Além disso, este processo produziu também uma nova conformação do espaço urbano, o que pode ser observado na formação das “cidades globais” ou “mundiais” focadas no setor de serviços, marcadas pela desconcentração geográfica das atividades econômicas, pela polarização econômica e pela fragmentação social.

Embora as cidades permaneçam distantes do ponto de vista geográfico, podem estar profundamente articuladas através dos avanços proporcionados pelas novas tecnologias de comunicação e informação.

Conforme afirma Harvey (2005) “os processos moleculares de acumulação do capital que operam no tempo e no espaço geram revoluções passivas no padrão geográfico da acumulação do capital”. (HARVEY, 2005, p. 88)

A mundialização financeira e a informacionalização, *aspectos que definem reconfigurações na forma urbana, são constitutivos da modernização capitalista em*

---

<sup>33</sup> Lefebvre vai mais além não só denunciando a desigualdade do espaço urbano provocada pelo capitalismo, mas reivindicando para os cidadãos o direito a cidade, já que a expansão capitalista em torno do mundo da mercadoria transformou a cidade na própria mercadoria. As condições de existência no plano da cidade são então marcadas pela inacessibilidade da população à habitação, ao sistema de transporte, ao habitat saudável, dentre outras esferas que compõem a vida material do homem. A cidade ao ser estabelecida enquanto espaço-mercadoria se torna valor de troca.

*curso*, que se desenvolve afetando praticamente todas as cidades do mundo. As *necessidades de reprodução continuada do capital redefinem os usos e as funções do espaço urbano* como estratégia para o desenvolvimento da chamada economia neoliberal.

No Brasil, o discurso neoliberal começa a se afirmar no final da década de 1980. A Era Collor, seguida pelas duas gestões presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, levou a cabo os impasses que impediam o país de chegar ao circuito internacional de valorização financeira.

A necessidade de reduzir o “tamanho” do Estado, privatizar empresas estatais, controlar os gastos públicos, abrir a economia, foram realizados sob o discurso do “desenvolvimento sustentado”, da manutenção da estabilidade monetária, distribuição de renda e, ainda, da evolução tecnológica e modernização do país.

Conforme afirmam Lima e Martins (2005), a inserção do país no mundo globalizado pela via da transformação do mercado financeiro nacional reservou um espaço insipiente do Brasil na divisão internacional do trabalho. Além de não cumprir com as promessas de um “desenvolvimento sustentado”, e devidamente “moderno”, aumentou radicalmente a pobreza e a barbárie em termos políticos, econômicos e sociais.

Na prática, o Brasil constituiu-se um pólo importante na valorização financeira internacional por produzir bens de baixo valor agregado tão ao gosto do capitalismo financeiro internacionalizado.

É fato que a mundialização da economia e o desenvolvimento técnico e científico, intensificou tanto a concentração de capital no setor financeiro como exigiu a reorganização do espaço urbano, dada a face urbanizadora da globalização. Um novo design de cidade se implantou com edifícios inteligentes de um lado para otimizar os fluxos de capital e informação, de outro, com vistas a controlar as demandas sociais implementou políticas públicas para o atendimento “essencial” ao cotidiano da população como, habitação, transporte e urbanização.

Esse quadro foi responsável por estimular o processo de flexibilização do trabalho e a conseqüente precarização da qualidade de vida da população. A moradia em área de risco multiplicou-se sem que o saneamento básico atendesse ao mínimo necessário a saúde dos habitantes dessas áreas. Harvey em livro publicado em

2005 afirma que o capitalismo cria sua própria geografia que se expressa na “*produção do espaço e tempo*”.

De acordo com Harvey (2005) a paisagem geográfica da atividade capitalista está “*evada de contradições e tensões e ela é perpetuamente instável diante de todos os tipos de pressões técnicas e econômicas que sobre ela incidem.*”<sup>34</sup>

O urbano, engajado neste circuito, articula-se à rede mundial, redefine-se incutindo em sua morfologia uma homogeneização que conduz à valorização de alguns espaços, a circulação (informação, produtos, mercadorias) e ao incremento dos investimentos internacionais, e pela ação combinada das agências de cooperação e instituições multilaterais, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Agência Habitar das Nações Unidas, PNUD e outros.

Nessa linha de raciocínio, o espaço urbano é concebido como mercadoria, o que torna a cidade predominantemente valor de troca e não valor de uso. Como consequência instaura-se políticas de construção e valorização de espaços produtivos, que na maioria das vezes entram em confronto com os interesses sociais de lugares onde habita uma população pouco favorecida do ponto de vista econômico.

O processo de mundialização assumido pelo Brasil também incidiu diretamente sobre a urbanização no país, com o ajuste das cidades, a busca incessante por maior rentabilidade nos negócios imobiliários e, além disso, uma intensa reestruturação territorial. Adjacente a isto, nota-se a crescente competição entre os lugares mais valorizáveis da cidade aliado ao incremento do capital imobiliário.

A valorização das cidades provoca um ajuste em seus territórios, um redesenho espacial movido mais pelo capital imobiliário do que pelos interesses sociais da população. A rentabilidade dos negócios imobiliários faz como consequência, uma pressão em favor da implementação de políticas voltadas para a criação de infraestrutura urbana.

Deste processo, resulta um novo projeto de cidade, que de acordo com Vainer (2000), é fundamentado em três principais analogias: a cidade é uma mercadoria e como tal está a venda em um mercado em que outras cidades igualmente são vendidas; a

---

<sup>34</sup> As tensões entre competição e monopólio, concentração e dispersão, centralização e descentralização, fixidez e movimento, dinamismo e inércia, entre diferentes escalas de atividade – todas essas tensões advêm dos processos moleculares de acumulação interminável do capital no espaço e no tempo. E essas tensões se vêem apreendidas pela lógica expansionista geral de um sistema capitalista em que a acumulação interminável do capital e sua busca eterna de lucros constituem a dominante (HARVEY, 2005, p. 87).

cidade é uma empresa, e como tal resume-se a uma unidade de gestão de negócios; a cidade enfim é uma pátria, uma marca com a qual devem se identificar seus usuários, cuja fidelidade do produto, é vendida como civismo.

Assim, o que se tem é a “cidade dos negócios”, a “cidade estratégica”, um novo consenso originado como produto do capital financeiro, e consubstanciado pelas metamorfoses da questão urbana, que na atualidade, liga-se diretamente aos fatores de produtividade e competitividade.

O Estado, neste processo, modo geral intervém para ordenar de forma racional o espaço urbano. Em regra, isto tem se realizado por uma política urbana segregadora e um planejamento urbano que compreende a urbanização desenfreada do país como um processo que tem um fim em si próprio na medida em que se abstém de levar em conta as histórias e as questões sociais locais.

Ao que tudo indica, este padrão de intervenção continua sendo a linha condutora do governo nas últimas décadas, uma vez que, conforme afirma Paulani (2006), a consolidação do projeto neoliberal no Brasil e a inserção do país no mundo globalizado foram introduzidas, principalmente, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, e continuou sendo o mote do governo Lula.

A desarticulação da política habitacional brasileira se disseminou na década de 1990 sob o discurso da capacidade de maior autonomia dos estados e municípios em compor uma agenda própria de ação que pudesse congrega as necessidades habitacionais e de urbanização locais, supondo-se assim maior eficiência e eficácia no desenvolvimento dos projetos<sup>35</sup>.

Este período é marcado pela atuação precária do Estado no que diz respeito à questão habitacional brasileira, reduzindo os gastos públicos para a habitação e abrindo espaço para os investimentos dos organismos internacionais de fomento, como o caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento. De fato, esta lógica legitimou a retração do Estado em prover o fortalecimento da política pública neste setor.

O aprofundamento deste processo continua em desenvolvimento na primeira década do século XXI. De forma cada vez mais perversa e controvertida, o Estado passa a utilizar-se do fundo público para alavancar o setor imobiliário e da construção civil. Isto pode ser comprovado com o lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento

---

<sup>35</sup> Este processo baseou na descentralização administrativa instaurada a partir da Constituição Federal de 1988.



(PAC) em 2007 e de suas ações para o eixo urbano e social no país. Inclusive, conforme prevê o governo federal, continuarão em vigor até 2014.

O trabalho social no interior dos programas de habitação de interesse social é alavancado e difundido em todo o país neste contexto: recebe um aparato regulatório próprio, é organizado e orientado através de manuais técnicos produzidos pelo Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Habitação, pela Caixa Econômica Federal, e a partir das recomendações das agências multilaterais.

Assim, define-se uma política de intervenção social para a população de baixa renda, ou seja, aquela a qual se destinam os programas integrantes do Subsistema de Habitação de Interesse Social.

Embora se apresente sob um “novo” padrão, ou seja, diferente do trabalho social conduzido em momentos anteriores da política habitacional brasileira, o que se pode verificar é que a política de intervenção social para a população de baixa renda no acesso à moradia é caudatária de uma série de elementos que foram maturados ao longo do seu desenvolvimento e fortemente presentes na atualidade e reeditados sob o discurso hegemônico da “participação popular”, “controle social” e “democracia”.

A necessária interação dos beneficiários na implementação dos programas habitacionais parece efetivar, com efeito, um padrão de participação popular expressa somente na informação dos serviços prestados e pouco reivindicatória<sup>36</sup>.

Assim, podemos depreender que, no campo da questão habitacional, o Estado parece levar ao fim e ao cabo a situação de extrema precarização da política pública para este setor.

Conforme apontado, o aparato técnico operativo do trabalho social na atual política habitacional revigora-se por meio dos programas governamentais em curso – especialmente o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) em 2009.

A construção das diversas normativas e orientações técnicas foram conduzidas através de um processo verticalizado, imposto de “cima para baixo”, sem discussão com o conjunto de entidades representativas das categorias profissionais envolvidas no

---

<sup>36</sup> O perfil ideológico do trabalho social em vigor sugere uma “governabilidade” nos moldes tratados pela Terceira Via, que prioriza “uma disposição da sociedade civil trabalhar em parceria com o Estado; o incentivo à auto-organização por grupos de interesse; o incentivo ao potencial das comunidades na resolução de seus próprios problemas”. Cf. LIMA, K. & MARTINS, A. Pressupostos, princípios e estratégias. In: NEVES (Org.) A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005, p.51.

trabalho. Especificamente, aquelas relacionadas ao Serviço Social, enquanto profissão diretamente implicada neste processo, tal como o conjunto CEFESS/CRESS – Conselho Federal de Serviço Social e Conselho Regional de Serviço Social.

A matriz técnica e operativa proposta para o trabalho social demonstram a endogenia do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Habitação, bem como da Caixa Econômica Federal (CEF). Além de estipularem um modelo interventivo padrão para variados campos do trabalho social no eixo habitacional – reassentamento, urbanização, regularização fundiária, construção de novas unidades habitacionais – acabam por incitar a homogeneização do trabalho social em diferentes regiões do país.

Ao passo que a Secretaria Nacional de Habitação reconhece que propostas homogeneizadas não são compatíveis com a realidade tão diversa das cidades brasileiras, opta por criar condições de “enquadramento” e “nivelamento” do trabalho social por meio de cursos técnicos à distância e manuais de orientação para os diversos profissionais envolvidos no trabalho.

A CEF, por sua vez, aposta no padrão “*boas práticas*” para difundir as experiências “*inovadoras*” realizadas no país. Pois, se são boas práticas, provavelmente, conseguiram com “êxito” cumprir todas as etapas estipuladas pelo Banco e mostraram um “potencial de ações” que podem ser adotadas e difundidas como “modelo”.

O escopo deste trabalho apresenta um desenho estrutural muito próximo aquele difundido pelo BID à época do Programa Habitar Brasil/BID na década de 1990. Pode-se dizer, claramente, que o Ministério das Cidades, bem como a CEF tem orientado o desenvolvimento do trabalho social nos programas habitacionais a partir da matriz adotada pelo BID.

Este padrão vem sendo difundido e tomado como modelo de trabalho social na conjuntura atual. As alterações são mínimas. O modelo interventivo permanece adotando um discurso ideológico mais “sensível” às necessidades da população e atrelado às diretrizes e objetivos da atual PNH.

As similitudes estão presentes: na *estrutura temporal*, ou seja, na indicação do trabalho social nos momentos pré-obra, obra e pós-obra; nos eixos de intervenção, permanecendo a orientação para o trabalho de mobilização e participação comunitária, educação sanitária e ambiental, e geração de trabalho e renda; na orientação metodológica, que se propõe “participativa” e “integracionista”; no monitoramento e

avaliação, condicionados aos relatórios de “medição” do trabalho social e a matriz de avaliação pós-ocupação do BID.

Destarte as similitudes evidenciadas que aciona um padrão militarmente organizado e “requeitado”, posto como receituário pronto para o trabalho social nos programas habitacionais em vigor, o que está em jogo é algo mais amplo que isto.

Evidentemente instruções técnicas e instrumentos operacionais não criam nada por si só. Não se desenvolvem autonomamente sem que, necessariamente, subjuguem outras condicionantes para que possam ser potencializados e efetivados.

Além da reedição do padrão de trabalho social BID, tem-se a manutenção de um controle rígido sobre os processos de trabalho incutidos neste campo. Portanto, existe um movimento “por trás disso”, que reside na inserção dos agentes do trabalho social neste processo, especificamente: o público alvo da ação e os profissionais envolvidos no trabalho social.

Quanto ao público alvo do TTS, difunde-se a idéia de um “trabalho social para pobre”, ou seja, mínimo em suas intervenções à medida que se destina a um público que se encontra circunscrito a rótulos definidos.

Esta “rotulação” postula-se pelos critérios de elegibilidade aos programas habitacionais, que os coloca em situação uniforme de família de baixa renda e moradora de assentamentos precários, como também, pelos estigmas e “mitos que acionam estereótipos” (MACHADO; LEITE, 2007) que acabam por enquadrá-los em massa uniforme.

O público alvo do trabalho social passa a ser visto como um grupo de “incapazes”, “desarticulados politicamente”, “desinformados” e, sobretudo, como não “adaptados” a vida na cidade formal.

No que diz respeito ao segundo, verifica-se que a inserção dos profissionais que executam o trabalho social neste campo, especialmente os assistente sociais, realiza-se sob: elevado grau de precarização das condições de trabalho e vulnerabilização das contratações neste mercado; e permanente confronto do arcabouço técnico operativo e intelectual destes profissionais com a atual proposta de intervenção social que, se não fere os construtos legais e institucionais da profissão, defrontam-se com as perspectivas ideológicas e políticas historicamente construídas no interior dela.

Ao passo que vem alocando profissionais em diversos projetos de trabalho social, o fazem sob condições de terceirização e contratos que duram exatamente o tempo de execução dos projetos de trabalho técnico social.

Nestas condições os profissionais “devem” executar o trabalho técnico social (TTS), “aplicando o modelo” previsto pelo COTS e pelas instruções normativas do Ministério das Cidades, estando desvincilhados da concepção e execução em plano mais abrangente da política habitacional.

Este processo propicia a desarticulação das categorias profissionais envolvidas na execução do trabalho social, suscetibilizando as possibilidades de formação de alianças com os movimentos populares e com uma prática interventiva legitimamente vinculada às demandas da população.

Assim, opera-se a dinâmica de difusão deste trabalho social. Claramente, há uma intencionalidade política que recobre esta ação, que é a desarticulação dos agentes que estão envolvidos na condução do trabalho social e, conseqüentemente, fragmentação e desestruturação da prática profissional.

Este processo se dá através do maior controle dos processos de trabalho e por meio da inserção de diferentes categorias profissionais para assumirem o trabalho social. Esta “pulverização” contribui para a dispersão da confluência de experiências e saberes comuns, bem como a possibilidade de unificação e reivindicação do chamamento da formulação do trabalho social para o corpo de profissionais envolvidos neste trabalho.

Este controle que, além de rígido, é perverso, se assenta também na alienação do trabalho social em habitação ao processo engessado e padronizado construído pelo BID, sobretudo, ao controle vis a vis de cada “passo” do trabalho social por meio dos projetos de trabalho técnico social, relatórios mensais e registro de atividades que condicionam os pagamentos e liberação dos projetos.

A articulação dos profissionais (assistentes sociais, sociólogos e outros) é amortizada pelo discurso da interdisciplinaridade, deixando uma lacuna propícia para que o Ministério das Cidades e a CEF conduza o “modus operandi” do TTS.

Especificamente os assistentes sociais, enquanto “intelectuais orgânicos”, profissionais que possuem terreno cognitivo-operacional próprio, formação intelectual e acúmulo teórico, possuem condições de atuarem de forma ostensiva na formulação e

implementação do trabalho social. Além disso, os assistentes sociais estiveram envolvidos historicamente nos trabalhos comunitários e em urbanização de favelas.

Neste sentido, os assistentes sociais, enquanto sujeitos do trabalho social podem reivindicar uma ação política para o trabalho social, que atualmente mantém-se condicionado as diretrizes do Ministério das Cidades e ao modelo CEF/BID: meramente técnicos; esvaziados politicamente; e desarticulados às necessidades reais da população.

Além de apresentar-se enquanto “receita pronta”, deve ser executado dentro dos parâmetros exigidos pela CEF. Deve ser operacionalizado de forma a conduzir um “gerenciamento” eficaz e eficiente, não de retorno às demandas da população, mas ao que tudo indica, de rentabilidade – sem “desperdícios”, “exageros” e “sem riscos” – para as “operações” em quem estão sendo aplicados os recursos.

Desta forma, o trabalho social passa a ser imposto por meio da manutenção de estratégias forçadas para a condução de respostas às carências sociais da população. Além disso, estas “carências sociais” são previamente produzidas posto que para o público alvo do trabalho social impõe-se uma intervenção focada estritamente na geração de trabalho e renda, educação sanitária, ambiental e patrimonial e mobilização comunitária.

O trabalho social passa a ser igualado e “medido” temporalmente, metodologicamente de acordo com as intervenções físicas, pressupondo uma linearidade das fases do trabalho social, o que de fato não existe e confronta-se com o andamento das intervenções de obras e de regularização fundiária.

Quanto aos eixos do trabalho social, verifica-se o seu direcionamento justificado pelo público ao qual se destina, uma vez que, é previamente “classificado” pelas condições de vida, pelo território que ocupa, e claramente, pela situação de pobreza.

Esta homogeneização da população serve de base para a proposição dos eixos do trabalho social sob as seguintes perspectivas: ações de mobilização e participação comunitária, pressupondo total desarticulação destes grupos ou, quiçá um novo padrão de associativismo e participação comunitária; inserção de ações de geração de trabalho e renda, através de soluções “alternativas” construídas a partir da própria comunidade; ações de educação sanitária, ambiental, patrimonial, sob a ótica da educação para a “nova condição de moradia”, pressupondo um alicerce dual entre educação para o morador e desenvolvimento comunitário.

A orientação do Ministério das Cidades apesar de pressupor uma participação junto às esferas de mobilização local, tais como as associações de moradores, conselhos, fóruns, *retira desses espaços as perspectivas de luta*. A prerrogativa da participação popular identifica-se como uma forma de legitimação das etapas do trabalho social.

As mobilizações mais engajadas politicamente ficam a rebote das ações particulares de grupos profissionais vinculados a projetos ético-políticos progressistas e emancipatórios. Ainda que se assuma este perfil, o padrão de avaliação adotado para o trabalho social não permite qualificá-las.

É incabível nos moldes adotados, posto que se trata de mudanças moleculares que se operam em determinado espaço e tempo, não sendo registrável em números tão somente, como é proposto. Desta forma, estas iniciativas estão fora do “cálculo de medição” do trabalho social, deixando evidente, que se trata somente de uma participação traduzida em números de participantes em assembleias, reuniões e etc.

Portanto, o modelo de avaliação e monitoramento concentra-se em um parâmetro meramente descritivo e quantitativo, por meio de relatórios mensais, que ao que tudo indica, servem tão somente para liberação das faturas de pagamento do trabalho social.

Estes constrangimentos constituem-se enquanto inflexões que resvalam para a ação profissional do assistente social, tendo em vista que o corpo técnico que envolve este trabalho estará na linha de frente do processo de mediação entre a população e o poder público local. Sobretudo, aponta-se para um processo degenerativo do trabalho social no interior das comunidades e junto à população beneficiária.

Atualmente o trabalho social encontra-se envolto por uma exacerbada burocracia e alto grau de institucionalização. Evidentemente, não se pode atribuir todas as inflexões postas ao conjunto do trabalho social nos atuais programas habitacionais somente ao modelo adotado e disseminado pelo Ministério das Cidades e pela CEF. Os entraves de ordem político-institucional também incidem sobre este processo, conforme já foi apontado aqui.

Contudo, a evidência da regulação do trabalho social pela CEF, demarca o papel deste agente nos avanços e retrocessos do trabalho social no interior do programas habitacionais em vigor. À medida que a CEF, enquanto agente operacional financeiro dos programas habitacionais, difunde a matriz de trabalho social baseada no padrão BID

e associa o controle do desenvolvimento deste trabalho com metas e a burocracia típicas de um banco, deflagra de vez uma série de entraves no interior do trabalho social.

A direção política e ideológica do trabalho social nestes moldes assenta-se sob uma perspectiva conservadora na medida em que assume, claramente, os princípios ideológicos que estão imbricados no padrão de enfrentamento à questão habitacional no país: restrito no atendimento à população; focalizado e minimalista no provimento de ações mais abrangentes no que se refere a sua intersetorialidade com as demais políticas públicas e na concessão dos investimentos, claramente concentrados em maior escala em algumas regiões do país.

O trabalho social tem servido com uma forma de “apassivamento”, consentimento e consenso, fornecendo as bases para o desenvolvimento urbano impetrado no país sob a égide do capitalismo. Ao passo que retoma antigas práticas ligadas ao disciplinamento e controle da população, ao desenvolvimento de comunidades, típicos dos anos de 1950 e 1960, o faz através de um “encapsulamento”, mascarado pelos objetivos e diretrizes que orientam a atual Política Nacional de Habitação.

Não se trata aqui de travar uma análise que tem um fim em uma espécie de “denúncias” justificadas, nem mesmo de negar as possibilidades de avanço que estão presentes neste processo. Trata-se, portanto, de trazer à tona com base em uma análise mais aguçada os limites postos hoje ao trabalho social e os rebatimentos na intervenção profissional dos assistentes sociais para subsidiar estratégias capazes de fluir para algum nível de transformação no sentido de maior engajamento com as necessidades sociais da população.

Seria, no entanto, imatura e infundada a tentativa de prever aqui qualquer tipo de resposta ou formulação que se colocasse como alternativa a este padrão de trabalho social e aos processos que nele estão imbricados. Isto de fato demanda um estudo mais apurado a fim de reconhecer os caminhos possíveis nesta seara.

A definição da Questão Urbana como um complexo de demandas políticas e sociais de caráter urbano, requer um exame atento das afeições assumidas pelo processo de urbanização no qual se inclui a demanda por habitação.

Em verdade, a questão social agora absorvida pela questão urbana, permanece precariamente resolvida diante da falta de uma política regular de desenvolvimento

urbano e da tendência de favorecimento dos interesses do capital em detrimento dos interesses de ordem social. Já na década de 1980, Milton Santos (1983, p. 103), registrava “*as propostas de desenvolvimento [...] apontam uma trajetória retilínea que passa pelas cidades sem se importar muito com elas.*”

Vive-se em plena “Sociedade Moderna”, conceito produzido por Henry Lefebvre para designar a sociedade “globalizadora” pós-industrial, cuja dialética é múltipla considerando as várias camadas de uma formação social. Novas contradições se apresentam dentro do marco da Democracia. A luta democrática em favor da socialização dos espaços das cidades. De fato, a luta pela socialização do espaço da cidade transcende o espaço institucional destinado ao trabalho social.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABREU, Mauricio de A. A Evolução Urbana do Rio de Janeiro. 2ª ed. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor: 1998.

ANTUNES, Ricardo. Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. 2 ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2009.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In. MARICATO, E. (orgs.). e et ali. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, Rj: Vozes, 2000.

Avaliação da Experiência sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária. Produto 6: Relatório Final, Vol. 2: Consolidação das Análises Parte I. IBAM: Rio de Janeiro: outubro/2002.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. Habitação e Poder: da fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Zahar Editores: 1982.

\_\_\_\_\_, Sérgio. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX / Organizador Adauto Lucio Cardoso. — Porto Alegre : ANTAC, 2007. — (Coleção Habitare)

\_\_\_\_\_, Sérgio. Estratégias de gestão. Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Secretaria Nacional de Habitação; Ministério das Cidades. Brasília – DF: 2008. 2ª reimpressão.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI; Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2011

BLANCO JUNIOR, CID. As transformações nas políticas habitacionais brasileiras nos anos 1990: o caso do Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André. Dissertação de Mestrado. Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. p. 112

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade: 2004.

\_\_\_\_\_, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo. Nº1-2008. Universidade São Judas Tadeu. Disponível em [www.usjt.br/arq.urb/](http://www.usjt.br/arq.urb/) Acessado em: 23/08/2011



- \_\_\_\_\_, Nabil; ROSSETTO, Rossella. Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Curso a distância “ações integradas de urbanização de assentamentos precários” – Módulo 2, Ministério das Cidades. Brasília, 2010.
- BUENO, Laura Machado de Mello. Projeto e favela: metodologia para projetos de Urbanização. Tese de doutorado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 2000.
- BURGOS, Marcelo Bauman. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ALVITO, Marcos; ZALUAR, Alba (orgs). Um século de favela. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Instrução Normativa nº 08 de 26 de março de 2009. Ministério das Cidades, Brasília. Dispõe sobre o trabalho social em habitação de interesse social.
- BRASIL. Lei Federal nº 10.257 de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
- BRASIL. Lei Federal nº 10.683 de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.
- BRASIL. Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências.
- Caderno de Orientação Técnico Social. Caixa Econômica Federal. SUDES – Superintendência Nacional Assistência Técnica e Desenvolvimento Sustentável. Caixa Econômica Federal, 2010.
- CAMPOS, Adrelino. Do quilombo à favela. A produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. Caderno CEAS, Nº 230: Salvador Abril/Junho 2008.
- CEPAL, Panorâma Social da América Latina, 2010.
- CHALHOUB, Sidney. Cidade febril: cortiços e epidemias na Corte imperial. São Paulo: Companhia das Letras, 1996
- CHESNAIS, F. Mundialização do Capital. São Paulo: Scritta, 2006.
- FALEIROS, Vicente de Paula. A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistências sociais. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- GOMES, Maria de Fátima G. M. GOMES, Maria de Fátima G. M. Política Urbana e Serviço Social. IN: Revista Praia Vermelha: estudos de política e teoria social /Universidade Federal do Rio de Janeiro. Escola de Serviço Social. Programa de Pós Graduação em Serviço Social - Nº 13. UFRJ: Rio de Janeiro, 2005.
- COUTINHO, Carlos Nelson. O marxismo na batalha das idéias: São Paulo, Cortez, 2006.
- HARVEY, David. O Novo Imperialismo. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2005
- IAMAMOTO, Marilda Villela. Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- IAMAMOTO, Marilda Villela; Carvalho, Raul. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 33ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- IANNI, O. Estado e Capitalismo. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- LEFEBVRE, Henri. A Revolução Urbana. Minas Gerais: Editora UFMG, 2008.
- \_\_\_\_\_, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Moraes, 2009.
- FERNANDES. Lenise Lima, Trabalho social e habitação popular para população de baixa renda: desafios a uma ação profissional democrática no início do século XXI. Política de Habitação Popular e Trabalho Social. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

- LIMA, K. & MARTINS, A. Pressupostos, princípios e estratégias. In: NEVES (orgs.). A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.
- MARICATO, Ermínia. Brasil, Cidades: Alternativas para a crise urbana. 4 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES/ SNH. Política Nacional de Habitação. Caderno MCidades nº 4, Brasília, 2004.
- MONTAÑO, C. Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. Cortez: São Paulo, 2002
- NETTO, José Paulo. Ditadura e Serviço Social: uma análise do serviço social no Brasil no pós-64. 16 ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- OLIVEIRA, Francisco. A economia brasileira: crítica a razão dualista. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2003.
- Orientações Operacionais do Programa HBB. Presidência da República. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU).
- PAULANI, Leda Maria. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. LIMA, Júlio César (Orgs). Fundamentos da educação escolar do Brasil Contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.
- PASTERNAK, Susana. O Desafio da Mensuração. Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários: Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades, Brasília – DF, 2ª impressão, 2008.
- PAZ, Rosângela Dias Oliveira Paz; 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
- PEREIRA, Potyara A. P. Política Social: temas e questões. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- RAICHELIS, Raquel. Esfera pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- SANTOS, Milton. Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teórico e metodológico da geografia. São Paulo: Hucitec, 1983.
- SILVA, Luiz A. Machado; LEITE, Márcia P. Violência, Crime e Polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas? In: Sociedade e Estado, Brasília, v. 22, n.3, p. 545-591, set/dez. 2007
- SOARES, Laura Tavares; BENAJAMIN, César; GENTILI, Rafael. Governo Lula: decifrando o enigma. São Paulo: Viramundo, 2004.
- VALLADARES, Lícia do Prado. A invenção da favela: do mito de origem à favela. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- \_\_\_\_\_, Lícia do Prado. Passa-se uma casa; análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- VAZ, Lílian Fessler. Modernidade e Moradia: habitação coletiva no Rio de Janeiro, séculos XIX-XX. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2002.

#### **Sites Consultados**

- Ministério das Cidades – Programa HBB <http://www.cidades.gov.br/> Acessado em 15/11/2011 as 10h.
- Cities alliance <http://www.citiesalliance.org> Acessado em: 14/08/2011 às 16h.