



Eixo: Questão agrária, urbana, ambiental e serviço social.

Sub-eixo: Ênfase na questão urbana.

## O TRABALHO SOCIAL NO CONTEXTO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: UMA ANÁLISE DOS LIMITES E DESAFIOS DE ATUAÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL

DAIANE DA SILVA PACHECO NERY<sup>1</sup>  
DEBORA MAGALHÃES ARAÚJO<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente estudo tem como objetivo a análise do trabalho social no contexto em que a Política Nacional de Habitação centraliza suas ações no PMCMV. Entendemos que ao inserir neste Programa o trabalho social tem encontrado limites que resultam, por um lado, da exigência de uma atuação mais alinhada às métricas e procedimentos das normas e dos sistemas de controle da Caixa Econômica Federal (CEF), por outro, do modelo de moradia reproduzido pelo PMCMV. Portanto, enquanto profissão que se insere no trabalho social o assistente social tem o desafio de não se reduzir ao mesmo.

**Palavras-chave:** PMCMV; Trabalho Social; Serviço Social.

**Abstract:** The present study aims to analyze social work in the context in which the national housing policy centralizes its actions in the PMCMV. We understand that inserting social work in this program has found limits that result, on the one hand, from the need for a more aligned action to the metrics and procedures of the standards and control systems of the Federal Savings Bank (CEF), on the other hand, the model of housing reproduced by PMCMV. Therefore, as a profession that is inserted in social work the social worker has the challenge of not reducing himself to the same.

**Keywords:** PMCMV; Social work; Social service.

### 1 INTRODUÇÃO

Fruto de nossa experiência, durante dois anos, enquanto estagiárias em Serviço Social da Subsecretaria de Habitação de Duque de Caxias/RJ (SHAB/PMDC) e, posteriormente, inseridas nesta instituição no exercício da função de Agente de Desenvolvimento Social, e também da nossa inserção no UrbanoSS – Grupo de Estudos sobre espaço urbano, vida cotidiana e Serviço

<sup>1</sup> Estudante de Pós-Graduação. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: <daianepacheco.adm@gmail.com>.

<sup>2</sup> Estudante de Pós-Graduação. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Social (FSS/UERJ), o presente estudo dedica-se a análise do trabalho social no contexto em que a política nacional de habitação centraliza suas ações no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Tendo como ponto de partida as nossas investigações e reflexões sobre essa experiência profissional, acreditamos que o trabalho social na política de habitação tem se dado, prioritariamente, no âmbito do PMCMV. Por consequência, encontra limites que resultam, por um lado, da exigência de uma atuação mais alinhada às métricas e procedimentos das normas e dos sistemas de controle da Caixa Econômica Federal (CEF), do que às necessidades sociais da população. A nosso ver, a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do PMCMV tem-se a definição dos procedimentos e parâmetros do trabalho social por meio de normatizações as quais sofrem frequentes alterações, implicando a perda ou flexibilização gradativa do conceito e da definição do trabalho social. Tem-se ainda, que ao colocar a responsabilidade de gerenciamento dos recursos do Trabalho Social à CEF, este deve cumprir os resultados esperados pelo ente financeiro, os quais por vezes desconsideram as necessidades da população.

Por outro lado, há ainda os limites advindos do modelo de moradia reproduzido pelo PMCMV. Sendo ele um programa de produção habitacional (pura e simplesmente) surge para alavancar a economia por meio do incentivo ao setor da construção civil e, por isso, parte da concepção da moradia como mercadoria. Isto é, a produção de moradias deve se reverter em ganhos econômicos. Assim, no que concerne a primeira faixa de renda<sup>3</sup> do Programa, na qual deve ser realizado o trabalho social, produz-se moradias em larga escala, seguindo uma tipologia com maior aproveitamento do terreno, portanto, na forma de apartamento e no modelo de gestão condominial. Com intuito de reduzir ainda mais custos e aumentar a lucratividade, as construtoras responsáveis pela execução das obras do PMCMV buscam terrenos mais baratos e com maior extensão territorial, localizados em sua maioria em áreas segregadas, nas franjas das cidades e desprovidas de urbanidade.

---

<sup>3</sup> Atualmente essa faixa atende famílias com renda de 0 a 1800 reais.

Essa forma de moradia nos remete ao conceito de habitat situado na obra “O direito a cidade” de Henry Lefebvre. Do ponto de vista desse autor, esse tipo de moradia se determina por seu caráter “formal e abstrato” (LÉFEBVRE, 2001, p.26), portanto, representa a desconstrução do sentido do habitar, entendido por ele como “participar de uma vida social, de uma comunidade, aldeia ou cidade” (p.24). Neste sentido, pensamos que os conjuntos habitacionais do PMCMV levam a cabo a noção de habitat, uma vez que produz moradias sem diálogo com a cidade. Trata-se da moradia como local de morar, mas não de vida. Isto, porque, por um lado, desconsidera os meios e modos de vida da população, por outro, não possibilita o acesso à cidade e a vida urbana.

Nesse contexto, coloca-se sobre o trabalho social a responsabilidade de gerenciar as consequências dessa forma de moradia que não parte das necessidades das famílias, bem como garantir a sustentabilidade dos condomínios com ações que visam ensinar sobre o uso e preservação das moradias e a “melhor” utilização dos recursos financeiros de forma que as famílias consigam arcar com o financiamento habitacional e a taxa condominial. São exemplos disso, os custos agregados com o modelo de habitação em forma de condomínio e as regras de convivência normatizadas por regimentos e convenções de condomínio, que trazem como impactos o gasto com a taxa condominial e adequação a uma realidade de moradia que se distancia daquela que é a casa, tal como parte das famílias vivenciava (ainda que sobre condições precárias). Aparece ainda como implicação ao trabalho social e que decorre da escolha dos terrenos em áreas segregadas e mais baratas, as formas de violência praticadas por grupos organizados do narcotráfico e de milicianos, que ameaçam as famílias e interferem na dinâmica dos condomínios, inclusive expulsando moradores e, no caso da milícia, cobrando taxas de segurança.

Estes aspectos aparecem como limites e desafios ao trabalho social e tem rebatimentos para o Serviço Social, haja vista que essa profissão ocupa, majoritariamente, a coordenação do trabalho social. Portanto, afirma-se a importância da presente análise, uma vez que ao revelar os limites instituídos

ao trabalho social também enfatiza que, ao se inserir no trabalho social, o Serviço Social não se reduz a ele. Portanto, parte do reconhecimento que essa uma profissão que tem pressupostos ético-políticos, teórico-metodológicos e técnico-operativos que são próprios. Assim, diante de um contexto adverso deve buscar fortalecer os princípios ético-políticos da profissão ao se orientar pela garantia da universalidade do acesso a bens e serviços fundamentais à reprodução da vida social e pela ampliação e consolidação da cidadania através do acesso ao direito à moradia digna.

Diante do exposto, o presente estudo orienta a sua análise a partir de dois eixos fundamentais, que se constituem em limites ao trabalho social e, por consequência, ao assistente social que atua nesse espaço sociocupacional: 1) As exigências das normatizações e às métricas do trabalho social, implicando a perda ou flexibilização gradativa do conceito e da definição do trabalho social; 2) A requisição do trabalho social na adequação da população ao novo morar e na sustentabilidade dos conjuntos habitacionais, em resposta à inadequação do modelo de moradia produzido pelo MCMV, que não parte das necessidades da população e da compreensão do território como território de vida, mas dos interesses das construtoras por maior lucratividade.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 O Trabalho Social como parte essencial no desenvolvimento da Política de Habitação no Brasil: aspectos relevantes sobre a atuação do Serviço Social**

A requisição de assistentes sociais para atuar no âmbito na questão urbana e na questão habitacional no Brasil data desde o período da industrialização e da expansão urbana na década de 1940. Neste período, a profissão ainda recebia vasta influência da igreja católica e atuava, principalmente, em favelas e nos parques proletários exercendo a função de

controle e disciplinamento da classe trabalhadora, por meio da tutela e educação moral. Sendo assim, vinculado ao projeto de sociedade do empresariado burguês e, portanto, intervindo como intelectual orgânico dessa classe.

Wanderley (1993) identifica as primeiras experiências heterodoxas no âmbito da profissão a partir do Desenvolvimento de Comunidade na década de 1950. Embora não representassem uma ultrapassagem do tradicionalismo na profissão, essas experiências abriram o caminho para uma nova perspectiva profissional dentro do Serviço Social, incluindo novos conteúdos como o da participação social. A instauração da Ditadura Militar no Brasil impôs limites ao desenvolvimento dessas experiências e, no que se refere a este espaço sociocupacional, o Serviço Social passou a exercer atividades que visavam o consenso da população favelada às remoções, principal forma de intervenção do regime militar na resolução do “problema” das favelas.

Assim, os governos militares foram responsáveis pela primeira intervenção expressiva na política habitacional no Brasil, por meio da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), o qual foi suporte das remoções das populações das favelas. Embora criado sob o discurso de atender as necessidades habitacionais das classes populares, o BNH abrigava funções econômicas, políticas e ideológicas e não foi de fato capaz de atender de modo expressivo a essa camada da população.

Dada às necessidades advindas da implementação dos conjuntos habitacionais do BNH é que o trabalho social surge, pela primeira vez, como política de governo no âmbito da habitação de interesse social. Em virtude da natureza da profissão, o Serviço Social torna-se uma das profissões responsáveis pelo trabalho social em programas de habitação de interesse social, tornando-se esta a principal forma de inserção da profissão na atuação no campo da questão urbana e habitacional.

Em seus primórdios, tinha ainda características administrativas, mas, aos poucos, com a influência dos movimentos reivindicatórios, principalmente os movimentos sociais urbanos, o trabalho social passou a incluir na metodologia a perspectiva da consciência dos direitos e deveres, da

participação social, mas também “a preocupação com o meio ambiente e com a sustentabilidade das famílias, iniciando-se a discussão de programas de geração de trabalho e renda, e projetos de educação ambiental” (PAZ, JUNQUEIRA, 2010, p.48).

Cabe ressaltar, a influência do Serviço Social na alteração do escopo do trabalho social, uma vez que esta profissão ocupa este espaço de forma privilegiada. Portanto, à medida que a profissão passa a incluir novos conteúdos e arcabouço teórico-metodológico a partir do processo de renovação e da intenção de ruptura do Serviço Social, essas mudanças também se refletem nesse espaço sociocupacional em que tem participação significativa. Além disso, a profissão ocupou seu lugar nos processos reivindicatórios e nos movimentos sociais urbanos, haja vista que cada vez mais passa a se vincular ao projeto societário da classe trabalhadora.

Sendo assim, a inserção da profissão na questão urbana e habitacional passa a se dar, prioritariamente, por meio do trabalho social, o qual foi aos poucos sendo desenhado como componente obrigatório no desenvolvimento das políticas de habitação de interesse social e saneamento. No governo do Fernando Henrique Cardoso (FHC), durante o Programa Habitar Brasil – BID em 1999, o qual propunha a seleção de municípios para a implementação de ações de urbanização de favelas e assentamentos precários por meio dos recursos disponibilizados pelo convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o trabalho social foi colocado novamente na agenda, mas agora como exigência desse Programa.

Todavia, foi somente a partir do conjunto de mudanças no cenário político brasileiro e na própria compreensão das políticas urbanas que o trabalho social teve impulsionado as bases de sua efetivação enquanto componente obrigatório das políticas de habitação de interesse social e de saneamento. A primeira grande mudança se deu ainda no governo de FHC com a aprovação do Estatuto das Cidades em 2001, o qual regulamentou, após 13 anos, o Capítulo II, da Política Urbana, aprovado na Constituição Federal de 1988. Todavia, as principais mudanças e os reflexos da aprovação do Estatuto

das Cidades têm repercussões a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011).

Neste governo ocorreram avanços institucionais, por meio da criação do Ministério das Cidades, regulamentação do Fundo de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e o Sistema Nacional de Habitação (SNHIS), resultantes das demandas dos movimentos sociais urbanos, através da incorporação das pautas de reforma urbana e do Projeto Moradia. Dessa forma, a inclusão de uma perspectiva de desenvolvimento urbano integrado e da descentralização da gestão das políticas, possibilitando a participação social. Portanto, foi nesse bojo de avanços e conquistas que o trabalho social, com recursos próprios, passou a ser compreendido como direito do cidadão nas políticas de habitação e saneamento em 2003.

Assim, essa inclusão do trabalho social como parte essencial no desenvolvimento das políticas de habitação e saneamento deve-se à concepção de direito à cidade, sinalizada como elemento fundamental da moradia. Nesta medida, o trabalho social deve contribuir e mediar o exercício do direito à moradia, buscando incentivar a autonomia e o protagonismo social, junto com um conjunto de outras ações e políticas na perspectiva da intersetorialidade. Portanto, a compreensão do trabalho social como parte essencial das políticas do desenvolvimento urbano, inclusive com destinação de recursos, é um avanço na perspectiva da moradia digna.

## **2.2 O Trabalho Social no contexto do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)**

A década de 2000 foi marcada por acontecimentos importantes do ponto de vista da institucionalização da agenda da reforma urbana, da construção de uma nova política habitacional, e da concretização do trabalho social como um direito nas políticas de habitação e saneamento. Esse reordenamento da política de habitação é concretizado no governo inicial de Lula (2003 a 2007),

7

mas enfrentará forte resistência pela equipe econômica do governo (ROLNIK, 2015).

Neste sentido, mediante o contexto mundial de crise no processo de acumulação capitalista, na transição entre 2007 e 2008, com repercussão sobre o contexto nacional, tem-se a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com o objetivo de promover infraestrutura e aquecer a economia em 2007, e a construção do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) em 2009, a partir de uma proposta advinda da Casa Civil.

Portanto, este programa foi gestado como parte da política econômica com vistas a produção de habitação em massa, articulando interesses econômicos (pauta principal), políticos e ideológicos. Logo, embora tenham sido incluídas algumas das agendas presentes na Política Nacional de Habitação, o PMCMV passa longe do arcabouço político-institucional conquistado após longo processo de luta e resistência dos movimentos sociais urbanos. Constata-se, desta forma, que, se no primeiro mandato de Lula tem-se afirmação do direito à moradia digna a partir da criação de uma política nacional de habitação descentralizada, com gestão democrática e participativa e pautada no desenvolvimento urbano integrado, em seu segundo mandato, a política habitacional passa a se concentrar/centralizar em um único Programa, o PMCMV. Fato que terá inúmeras repercussões tanto no que se refere à população atendida, mas também no espaço urbano e para as cidades (e por consequência, tendo implicações para o trabalho social)

As avaliações dos impactos deste programa apontam para sua importância quantitativa e a relevância no atendimento das camadas mais empobrecidas, já que estabelece a produção de habitação com subsídio do Orçamento Geral da União (OGU) para as famílias com renda a partir de 0 reais. No entanto, ressaltam seu padrão segregador, sem planejamento intersetorial, em larga escala e em forma de gestão condominial, que, em detrimento das demandas da população, busca a redução dos custos com o empreendimento e a lucratividade do capital, revelando-se, portanto, como extensão da base social necessária à expansão do processo de acumulação do capital.

Nesse caminho de superação dos entraves da acumulação, o PMCMV enquanto centralidade da Política habitacional passa atuar numa dimensão política e econômica, não como política pública que viabiliza o direito à moradia, mas como “política de provisão habitacional que se realiza por intermédio do e para o mercado” (CARLOS, 2014, p.251). Diante deste contexto, a moradia é representada como elemento que propõe restabelecer os laços entre Estado, mercado e sociedade, já que por meio da difusão da ideologia da casa própria, busca-se propagar uma política econômica fundamentada na produção de moradia.

Assim, são visíveis as contradições em que se encerram esse programa, como valor de uso e valor, visando à reprodução econômica em detrimento das necessidades sociais. Segundo Carlos (2014, p.477), essa “reprodução pressupõe e realiza a desigualdade como seu fundamento, sob formas sempre renovadas do processo de valorização que cria a cidade como segregação”. Portanto, ao partir dessa lógica da moradia como mercadoria, o PMCMV tem reforçado o padrão de segregação urbana ao priorizar a construção de moradias em áreas da cidade desprovidas de infraestrutura urbana e social, com ausência de equipamentos coletivos públicos, condições inadequadas de transporte público e mobilidade, e que trazem impactos diversos na vida cotidiana decorrentes desse modo de produzir desigual. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Deste modo, segundo Carlos (2014, p.484) a “prática socioespacial segregada repõe, constantemente, a negação do humano e da cidade” e, portanto, amplia-se as condições da privação dos direitos, ou seja, “a existência do valor de troca permeando as relações sociais aponta a vida como fonte de privação de direitos” (CARLOS, 2014, p.478).

Neste sentido, conforme Carlos (2014), o conjunto de desigualdade e a intensificação do processo de segregação social aparecem, como discurso da exclusão ou marca da pobreza, e concretizam-se pela lógica de reprodução do padrão periférico característico do PMCMV. Portanto, na análise realizada por Rolnik (2015, p.313) e Amore (2015), esse padrão periférico é evidenciado na concentração de “um conjunto expressivo de empreendimentos de grande

porte, com tipologia padronizada, destinados a uma mesma faixa de renda e inseridos num tecido urbano monótono”, onde a provisão habitacional do PMCMV destinada a população de baixa renda tem sido realizada em áreas periféricas onde a terra é mais barata, porque é esvaziada de urbanidade. Por isso, o acesso à terra em áreas periféricas aparece como questão central na viabilização dos empreendimentos do PMCMV, assegurando maior lucratividade ao setor privado.

Portanto, compreender a segregação socioespacial como parte do conjunto das relações sociais capitalistas, é ponderar sobre o valor de uso da terra e os modos de uso do espaço, articulando as condições necessárias à realização da vida como parte dos circuitos de valorização do capital. Deste modo, conforme Seabra (1988), os processos de valorização do espaço passam, necessariamente, pela mercantilização do próprio espaço, mais concretamente pela mercantilização dos lugares. Portanto, a terra, assim como o capital e o trabalho, são elementos fundamentais do circuito de acumulação, concentração e valorização do capital. Por isso, o acesso à terra em áreas periféricas aparece como questão central na viabilização dos empreendimentos do PMCMV, assegurando maior lucratividade ao setor privado. Nesta direção, a segregação aparece no cenário moderno “repondo as bases sobre as quais se apoiam o capitalismo: propriedade privada, concentração de riqueza, hierarquia social numa sociedade de classes” (CARLOS, 2018, p.27).

Por outro lado, conforme Rufino (2015, p.60), “submete as famílias de menor renda a morar em regiões mais distantes dos empregos, comércio, serviços, equipamentos públicos e a se deslocarem cotidianamente por longos períodos e longas distâncias”. Aqui reside, o nó da política urbana brasileira: “a questão da terra e da segregação socioespacial apontadas como o principal gargalo que o Minha Casa Minha Vida não consegue enfrentar” (AMORE, 2015, p.18).

Assim, tomar esses dois elementos, a terra e a segregação socioespacial, é evidenciar dois movimentos contraditórios de superação dos entraves à acumulação por meio do PMCMV: 1) Como programa do capitalismo, intervém nas relações sociais mediadas pelo mercado, incluindo o

sujeito como consumidor da mercadoria moradia; 2) Para a efetivação de uma política habitacional, busca atuar sobre o agravamento da pobreza e da desigualdade social, tornando-se capaz de atender à camadas mais empobrecidas da população. A partir desses dois movimentos contraditórios é crucial destacar a importância do trabalho social na área da habitação, e apontar os desafios e limites na implementação de suas ações no PMCMV. É sobre estes aspectos que agora destrincharemos considerações.

Nossa análise parte do pressuposto de que a centralização da política habitacional nas ações do PMCMV, conforme buscamos destacar, também promoveu a centralização do trabalho social no âmbito deste Programa. Nesse sentido, o trabalho social tem vivenciado a perda e flexibilização do seu conceito e definição através das frequentes alterações dos parâmetros e normativos do trabalho social. Além disso, tem sido submetido ao cumprimento de metas em virtude da lógica do agente financeiro, responsável por fiscalizar e gerir os recursos do trabalho social. Há ainda que se referir as implicações decorrentes do fato do PMCMV ser um programa do capitalismo, portanto, que prioriza os interesses econômicos de superação dos entraves à acumulação e produz a moradia como mercadoria. Sendo assim, no decorrer deste tópico buscaremos tratar destas questões.

No que tange ao trabalho social no contexto do PMCMV identifica-se a publicação crescente de normas e orientações do trabalho social que alteraram de maneira significativa as primeiras publicações ainda no âmbito dos programas de habitação, urbanização e regularização fundiária suscitados com instauração do Fundo Nacional de Habitação de Interesse social (FNHIS) e do PAC.

O trabalho social, do mesmo modo que a Política Nacional de Habitação e do arcabouço político-institucional criado junto com ela, tem se restringindo a ações no âmbito PMCMV e de regularização fundiária e urbanização com o PAC, uma vez que a destinação de recursos se dá, prioritariamente, para esses programas. Para Cardoso e Pinto (2015, p.11), ocorre “a concentração das ações de financiamento e de execução da Política Nacional de Habitação

no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), e consequente subordinação das ações de financiamento e desenvolvimento do SNHIS a esse programa”.

Na compreensão de Oliveira (2015), o trabalho social desenvolvido nos programas de urbanização e regularização fundiária deixou de ser prioridade mediante a ênfase dada aos Projetos de Trabalho Social do PMCMV.

Assim, observa-se que com a alteração cada vez mais frequente das normativas e orientações do trabalho no decorrer do desenvolvimento do PMCMV, tem havido uma perda ou flexibilização gradativa do conceito e da definição do trabalho social enquanto elemento promotor ou mediador da participação social e da gestão democrática, apesar de ainda presentes. Além disso, Segundo Pimentel (2012), com o PMCMV e o PAC, o aparato técnico operativo foi ampliado em termos dos mecanismos de controle, exigência e uniformização sobre os conteúdos e formas do trabalho dos trabalhadores sociais.

Neste sentido, segundo Paz (2014), a partir, principalmente das IN nº8 e Portaria nº 21, prevalece no conceito e definição do trabalho social o tema da sustentabilidade o que, a seu ver, é uma perda. Para a autora, com a Portaria nº21, a sustentabilidade e o trabalho social tornam-se produtos. Assim, ocorre que tal Portaria, embora apresente avanços, representa, em certa medida, a perda de autonomia dos agentes públicos municipais e desconsidera a capacidade institucional e técnica das equipes (PAZ, 2014).

Quanto à participação social, para Santana (2011), o que cada vez mais vem sendo difundido pelos organismos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e absorvido pelos governos, é uma ideia de participação em que o que está posto não é o poder de decisão pelos grupos atendidos, mas a concepção de que, ao participar, estes sentem-se envolvidos e pertencentes, contribuindo com recursos humanos e materiais que, inclusive, reduzem os gastos com políticas sociais, assim como alcança-se a legitimidade das políticas e projetos através da “integração” desses grupos.

Ainda nesse contexto, Oliveira (2015), considera que a participação social tem perdido espaço no trabalho social para requisições de controle,

presentes no escopo deste trabalho e que estão relacionadas à conformação dos “beneficiários” às exigências das normas do Programa. Ou seja, as normativas vêm retomando essas práticas conservadoras no âmbito do trabalho social e, conseqüentemente, na prática dos profissionais que atuam nesse campo, como é o caso do Serviço Social.

No que se refere à intersetorialidade, ela traz novas requisições ao desenvolvimento do trabalho social, pela Portaria nº 21/2014, que passa a articular ações intersetoriais para responder às necessidades sociais e territoriais das famílias moradoras a partir da concepção de atenção integral e proteção de direitos mediadas com um campo diverso de políticas públicas. Neste sentido, a intersetorialidade demandada pela Portaria nº21/2014, cumpre, na realidade, um papel muito limitado, que se reduz a práticas de articulação de redes de serviços e equipamentos sociais para garantir o acesso mínimo às demais políticas, pois a realidade dos beneficiários no “novo morar” implica em uma mudança no modo de vida e na forma de se relacionar com as diferentes questões e dimensões da vida cotidiana.

Conforme vimos, os empreendimentos do PMCMV tendem a localizar-se em áreas segregadas, sem infraestrutura urbana e social. Assim, indicar a intersetorialidade como atividade do trabalho social foge às condições de autonomia dos técnicos, requisitando aos profissionais que trabalham na execução do Trabalho Social, enfrentar limites/barreiras que já estão determinados pela política ou pelos entes responsáveis pelo desenvolvimento do programa habitacional, tendo em vista que a intersetorialidade, na definição de Monnerat e Souza (2014), exige a construção de objeto e objetivos comuns, o que é um grande desafio frente aos diferentes interesses em disputa. Da mesma forma, concordamos com Pereira (2014) quando afirma o fundamento e a compreensão dialética da intersetorialidade no sentido da superação da fragmentação do ser social e das ações sobre a realidade social, pelas políticas sociais públicas e pelos trabalhadores das políticas sociais.

Outra questão relativa a esse excesso de normativas e decorrente da configuração centralizadora do PMCMV, principalmente de recursos, e também do histórico papel dos agentes financeiros na implementação da política

habitacional, tem sido o diálogo mais frequente e cotidiano das prefeituras com a Caixa Econômica Federal (CEF), do que com o Ministério das Cidades (PAZ,2014).

As consequências disso são várias, entre elas a necessidade de aprovação dos Projetos de Trabalho Social e apresentação de relatórios trimestrais das prefeituras à CEF, apesar de não se ter conhecimento quanto à competência e formação dos técnicos da instituição financeira para a avaliação dos referidos documentos (PAZ, 2014).

Segundo Grazia (2014), esse lugar de autoridade da CEF, ou seja, instituição financeira, está relacionado à submissão das políticas sociais, no contexto atual, à lógica do desenvolvimento econômico, ou melhor, dos interesses econômicos. Neste sentido, a política social, que tem como pressuposto “diminuir” as desigualdades sociais, é subsumida, cada vez mais, aos interesses do capital privado. Como efeito, esta autora também destaca a exigência de rotinas burocráticas e metas ao trabalho social pela CEF, do mesmo modo como é feito com as intervenções físicas.

Pimentel (2012) expressa que a Caixa Econômica Federal (CEF), enquanto operacionalizador do Programa e responsável pela aprovação do Projeto de Trabalho Técnico Social – movimento pelo qual depende a liberação dos recursos financeiros para o Trabalho Social –, tem assumido “dedicadamente” o seu papel. Deste modo, em sua análise, o Ministério das Cidades define o conjunto de normatizações que devem ser seguidas e a CEF controla, orienta e fiscaliza, precisamente, esse conjunto de normas impostas ao trabalho social e aos municípios.

Neste ponto, para Pimentel (2012), o controle exercido pela CEF e a rigidez das normativas resulta na alienação, engessamento, padronização do trabalho social ao cumprimento do que a autora denomina de “receita pronta”, para a qual as demandas da população não são a finalidade, mas sim o gerenciamento dos recursos, bem como refere-se à perda de processos de participação que passam a caracterizar-se como prestação de informações.

Ressalta ainda que as normativas e orientações do Ministério das Cidades e da CEF não dialogam com os agentes operadores do trabalho social

e com as realidades dos municípios. Afirma que, através dos normativos e manuais que parametrizam/padronizam as formas de realização do trabalho social nos programas como provisão habitacional, urbanização, ocorre uma significativa homogeneização do trabalho social em realidades regionais distintas (PIMENTEL, 2012).

Os limites instituídos ao trabalho social não se restringem a dimensão da normativa, mas também avança para o âmbito do território, espaço privilegiado de atuação do trabalho social sobre a vida cotidiana. Assim é fundamental para o trabalho do assistente social em seu conjunto de ações apreender as múltiplas determinações da realidade social, posta no território, buscando apreender as particularidades assumidas pela questão social, afim de planejar e executar ações estratégicas para minimizar os impactos do novo morar e dar respostas as diferentes demandas apresentadas. Porém, o que se verifica são limites a sua efetivação ao enfrentar um cotidiano de desafios na estrutura local que impossibilita o êxito de se estabelecer articulação entre as políticas públicas e as instituições, o que traz problemas sérios e evidentes a credibilidade da efetivação do trabalho social na viabilização do acesso aos direitos sociais.

Para Grazia (2014) o PMCMV apresenta sua maior contradição no fato de ser uma estratégia para alavancar a economia. Neste sentido, a escolha “de tipologia única, de componentes industrializados padronizados em processo manufaturados, a implantação de empreendimentos orientados por densidade máxima e o arruamento convencional de condomínio” visa “alavancar a economia, aumentar sua produtividade e lucro” (p.5), contemplando, assim, uma necessidade do mercado imobiliário de continuar se reproduzindo através de novos ciclos expansivos de crescimento e acumulação pelo capital.

Essa situação, para Carlos (2014), se constitui uma problemática nova na urbanização brasileira hoje, pois traduz-se pela incorporação da população de baixa renda a lógica da mercadoria, incluindo o consumo do espaço, por meio do acesso ao crédito imobiliário para a casa própria. Nesse sentido, para Carlos (2014), há uma submissão do programa Minha Casa Minha Vida, do governo federal, como programa do capitalismo ao mundo da mercadoria,

reiterando a desigualdade que atinge uma população que vivia excluída dele e agora é incluída precariamente – consumindo os signos da riqueza.

Deste modo, tal modelo mostra-se inadequado, tendo em vista que os gastos com o condomínio impactam a renda dessas famílias. E, também, porque exige que essa população, em sua maioria acostumada com a informalidade, ou seja, não adaptada à cobrança de luz, gás e água, passe de uma hora para a outra a arcar com essas despesas. Nesse ponto, o trabalho social é requisitado a propor atividades de desenvolvimento econômico, que possam contribuir para a permanência dos beneficiários em seu local de moradia buscando a superação das dificuldades encontradas pela população que demanda o acesso ao direito à moradia. Por outro lado, o trabalho social tem direcionado suas ações no sentido de adaptação dos moradores a lógica mercadológica que se coloca com o PMCMV.

Dado esses limites significativos à realização do trabalho social, Ronilk (2015) vai afirmar que há uma incompetência na execução do PMCMV, o que tem restringindo cada vez mais a autonomia dos municípios e, portanto, dos profissionais que atuam na elaboração, proposição, construção e execução de tal programa. Porém, o que temos observado é que a ineficiência da realização do trabalho social é transferida para os profissionais que atuam em seu desenvolvimento, como os assistentes sociais. Não se verifica, portanto, o atrelamento direto ao escopo definido na própria política que não leva em consideração as múltiplas determinações postas no território e no cotidiano profissional e, também, não há um reconhecimento dos problemas decorrentes da própria estrutura do PMCMV que se desenvolve sob a lógica das relações capitalistas indo de encontro na privatização da coisa pública, e na condução de acesso cada vez mais restritos ao direito à moradia digna e outras políticas sociais.

Diante do exposto, verifica-se que a literatura tem apontando que as condições de trabalho na política habitacional, e conseqüentemente do assistente social que atua no trabalho social, são fortemente determinadas, na contemporaneidade, tanto pela centralidade do PMCMV e sua lógica de

mercantilização da política habitacional, bem como pelos limites do excesso de normatização e controle da atuação profissional no âmbito do trabalho social.

### **3 CONCLUSÃO**

Estamos diante de um contexto de grandes transformações históricas no Brasil acompanhado de vigorosa reação das forças ofensivas conservadoras e neoliberais, que tem como marco o golpe parlamentar<sup>4</sup> de maio de 2016, o qual expôs a fratura na democracia social brasileira e pôs em movimento as reformas trabalhistas e o congelamento de gastos públicos, afetando diretamente as políticas sociais. Em relação à política de habitação, não há recursos previstos para o PMCMV no ano de 2018, portanto, conferindo à realização do trabalho social, perdas significativas na busca pela garantia de direitos habitacionais e de cidadania às famílias de baixa renda.

O minimalismo das políticas sociais dirigidas ao enfrentamento da “questão social” manifesta no cotidiano da vida social a partir de diversas expressões da desigualdade social, constitui uma das faces contemporâneas mais evidentes da barbárie atual, conforme Netto (2012), marco que operam os assistentes sociais. Destacamos que os impactos das reações neoliberais vêm conferindo na prática profissional, que cotidianamente o profissional de Serviço Social se defronta, significativas mudanças que redimensionam funções e atribuições profissionais conservando traços que persistem e se atualizam, sob inéditas condições históricas, na recente tragédia da política brasileira, conforme Iamamoto (2017).

Portanto, observou-se que o trabalho social a partir do PMCMV sofre alterações significativas em seu escopo inicial, o qual foi reflexo dos intensos debates e lutas dos movimentos sociais urbanos para uma compreensão da

---

<sup>4</sup> Dado os limites desse trabalho não aprofundaremos a análise desta categoria. Portanto, indicamos a leitura do livro “Depois do Golpe” de Felipe Demier. Esta obra foi publicada em 2017, pela editora Maud.

moradia não apenas como lugar de morar, mas também de viver. Nesse sentido, enquanto profissão inserida neste espaço sociocupacional o Serviço Social tem vivenciado os inúmeros rebatimentos desse excesso de normatizações e controle advindos com o PMCMV. Entre os rebatimentos citamos a redução da autonomia profissional frente à exigência de uma atuação mais alinhada às métricas e procedimentos das normas e dos sistemas de controle da CEF, do que às necessidades sociais da população. Por outro lado, a ação socioeducativa compreendida como meio de alcançar a adaptação e zelo dos moradores com o novo morar, traz para o espaço de debate da profissão a questão da reedição de “antigas” práticas profissionais, tal como controle, disciplinamento e tutela da população, por meio do trabalho social. Assim, é fundamental compreender que o trabalho social é um espaço sociocupacional do Serviço Social e que, por isso, a profissão não se reduz ao trabalho social.

Nesta medida, ainda que cercado de limites torna-se necessário que o assistente social que atua no trabalho social não se restrinja, exclusivamente, a execução das normas, mas que tenha como intencionalidade o atendimento das necessidades da população e direção a moradia como espaço de morar e viver, pois a não garantia do acesso às políticas sociais básicas aos beneficiários, para além da habitação, acaba reforçando um determinado lugar – o lugar dos/as pobres na cidade. A afirmação deste lugar requisita a atuação do trabalho Social nos conjuntos habitacionais a fim de reduzir os impactos dos processos de segregação social visando atuar sobre o agravamento da pobreza, da desigualdade social, garantindo o acesso à moradia adequada e a efetivação de uma política habitacional capaz de atender a camadas mais empobrecidas da população.

## REFERÊNCIAS

AMORE, Caio Santo. “Minha Casa, Minha Vida” para iniciantes. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Minha Casa, Minha Vida...E a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em 6 estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. H.; ARAÚJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.

CARDOSO, I. C. da C.; PINTO, M. B. A produção capitalista do espaço urbano e o trabalho do assistente social na habitação. In: VII JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2015, Maranhão. **Anais...** Maranhão, 2015.

CARLOS, A. F. A. Geografia crítica-radical e a teoria social. In: CARLOS, A. F. A.; SANTOS, C. S.; ALVAREZ, I. P. **Geografia Urbana Crítica: teoria e método**. São Paulo: Contexto, 2018. 160p.

\_\_\_\_\_. O poder do corpo no espaço público: o urbano como privação e o direito à cidade. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 472-486, 2014.

GRAZIA, G. de. **A realidade do trabalho social no PMCMV da região metropolitana do rio de janeiro**. In: XIV Encontro Nacional de Pesquisadores do Serviço Social (ENPESS), 2014, Natal. **Anais...** Natal, 2014.

IAMAMOTO, M. V. 80 anos do Serviço Social no Brasil: a certeza na frente, a história na mão. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 128, p. 13-38, jan./abr. 2017.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. de. Intersectorialidade e Políticas Sociais: um diálogo com a literatura atual. In: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T. de; SOUZA, R. G. de. **A Intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

OLIVEIRA, Natália Coelho de. O trabalho do assistente social no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) no contexto de produção de moradias segregadas. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL DA ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE, 2015, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2015.

PAULO NETTO, José. Crise do capital e consequências societárias. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul./set. 2012.

PAZ, Rosângela Dias Oliveira da, JUNQUEIRA, Kleyd. Política Nacional de Habitação, Intersectorialidade e Integração de Políticas Públicas. In: \_\_\_\_\_. **Capacitação Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social: módulo 02**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

PAZ, Rosangela Dias (Coord.). **Projeto:** avaliação do trabalho social e dos impactos na vida das famílias no PMCMV: município de Osasco, SP. Relatório final. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2014.

PEREIRA, P. A. P. A intersectorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T. de; SOUZA, R. G. de. **A Intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

PIMENTEL, Juliana Rosa. Que Trabalho Social é esse?. In: XIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 2012, Juiz de Fora, MG. **Anais...** Juiz de Fora, 2012.

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

SANTANA, Joana Valente. Trabalho Social em projetos de Habitação: demandas e respostas sobre a participação comunitária. **Trabajo Social**, Santiago, n. 6, p.349-371, dez. 2011.

SEABRA, Odete. Pensando o processo de valorização e a geografia. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 66, p. 97-103, 1988.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore. **Metamorfoses do Desenvolvimento de Comunidade**. São Paulo: Cortez, 1993.