

# O trabalho social na habitação: construindo caminhos para a efetivação do direito de morar

*Social work in housing: building paths for the realization of the right to live*

SHIRLEY TORQUATO  
VERÔNICA CRISTINA DE OLIVEIRA DOS SANTOS

## RESUMO

Este trabalho busca analisar as potencialidades e os limites do trabalho técnico social como uma importante ferramenta para se construir caminhos para a promoção do direito de morar e da moradia digna. O tema da moradia será tomado aqui inicialmente em seu sentido antropológico, referindo-se aos aspectos culturais e as representações em torno da noção de casa e de moradia. Em seguida, a discussão girará em torno do debate político e pragmático a respeito do direito à cidade e das políticas habitacionais voltadas para as classes populares.

**Palavras-chave:** Moradia; Trabalho técnico social; Direito a moradia

## ABSTRACT

This work seeks to analyze the Social Technical Work as an important tool to build paths for the promotion of the right to live and decent housing. The theme of housing will be taken here initially in its anthropological sense, referring to cultural aspects and representations around the notion of home and housing. Then, the discussion will revolve around the political and pragmatic debate regarding the right to the city and housing policies aimed at the popular classes.

**Key words:** Housing; Social Technical Work; Right to Housing

## INTRODUÇÃO

Este artigo tem como proposta analisar a importância e os limites do trabalho técnico social na condução das políticas públicas no que diz respeito à elaboração e à execução das políticas habitacionais. Tal como é descrito no manual de instruções do Ministério das Cidades, o trabalho social corresponde a “um conjunto de estratégias, processos e ações realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional e da população beneficiária” (BRASIL, 2014a, p.5). Com foco na intervenção, visa, segundo o mesmo documento, promover o exercício da participação e inserção social das famílias envolvidas em demais serviços públicos.

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e do Conselho das Cidades, em 2004, a Política Nacional da Habitação passou a ter como componentes principais a integração urbana de assentamentos precários (que se dá através da urbanização, da regularização fundiária e inserção de assentamentos precários e provisão da habitação) e da integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano. É nesse contexto de mudança que a presença do trabalho técnico social passou a ser obrigatória em todos os empreendimentos públicos que envolvam habitação social para que atuem de forma paralela e interdependente ao trabalho técnico de Arquitetura e Engenharia.

A regulamentação do trabalho técnico social, ocorrida em 2013, pelo Ministério das Cidades, tratou das diretrizes da sua execução e previu ações voltadas para a fortalecimento das famílias em sua autonomia, a inserção em circuitos de mercado e a participação nos processos decisórios vinculados aos empreendimentos habitacionais. (BRASIL, 2013). Ao longo dos últimos anos, o trabalho social vinculado às habitações de interesse social foi ganhando relevância no debate público, devido ao seu caráter crítico e ao seu posicionamento de enfrentamento às desigualdades sociais. Aos poucos, o seu espaço foi sendo estabelecido no âmbito das políticas habitacionais, até se firmar como parte fundamental do processo de reconhecimento dos direitos sociais, em especial, neste caso, do direito à moradia digna. -

## A IMPORTÂNCIA SOCIAL DA CASA

Ter ou não ter uma casa é um critério social relevante para marcar posições e identidades. Na vida adulta, *ter uma casa própria* torna-se praticamente uma *obrigação moral*, especialmente se os adultos em questão formam uma família com filhos. A *casa* é o principal patrimônio que se passa

para os filhos e seus descendentes e, de longe, é o mais importante projeto de vida construído no imaginário dos sujeitos (TORQUATO, 2013).

No entanto, tendo em vista que o déficit habitacional representa um dos grandes problemas sociais no Brasil, muitas das representações em torno da casa e do universo privado tendem a ser construídas em meio a frustrações e a dramas pessoais. A ideia de “melhora de vida” — muito comum, sobretudo, no imaginário social da classe trabalhadora (SARTI, 1994) — passa pela referência da casa e da moradia: ter uma casa, comprar uma casa melhor, fazer obras de melhorias, ampliar ou comprar novas mobílias e decoração para torná-la mais confortável. A obtenção de uma casa própria é ainda considerada um *sonho* e, justamente por esse motivo, não são poucas famílias que adotam um estilo de vida mais sacrificante para alcançar tal objetivo. Os aluguéis costumam onerar boa parte das famílias brasileiras e comprometer em grande medida, até metade do orçamento mensal, o que só dificulta a aquisição da casa própria (TORQUATO, 2013).

As condições habitacionais no Brasil, segundo Marguti (2018) representam um forte impacto na configuração da cidade, seja pela demanda por infraestrutura urbana, gerada a partir das novas oportunidades habitacionais promovidas pelo poder público e privado, seja pelas pressões fundiária e ambiental, decorrentes das formas alternativas adotadas pela população de baixa renda para a produção da moradia. Contudo, mais do que se restringir a uma questão privada, a falta de moradia é encarada como um grande desafio do Estado. De acordo com a Fundação João Pinheiro (2019), existe um déficit habitacional<sup>1</sup> de 5,8 milhões de moradias no país. A desigualdade socioeconômica, as deficiências socioespaciais, a gentrificação de áreas precarizadas, dentre outras questões mais específicas, potencializam o crescimento do déficit habitacional (HARVEY, 2014; ARANTES; VAINER; MARICATO, 2002).

O histórico da política habitacional no Brasil é marcado por discontinuidades, que foram consequência, por exemplo, da interrupção de programas implantados por governos anteriores; pelo investimento insuficiente na construção de moradias, em relação ao déficit habitacional; pelo planejamento falho ou inadequado dos encaminhamentos e ações governamentais; pelo desconhecimento técnico acerca do universo social a que se pretendia atender, entre outros.

## **POLÍTICA HABITACIONAL, DIREITO À CIDADE E TRABALHO SOCIAL**

---

<sup>1</sup> Distinguindo déficit habitacional e inadequação de moradias, Azevedo e Araújo (2007, p. 242) definem o primeiro como “a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento” e a segunda como algo que “reflete problemas na qualidade de vida dos moradores”.

A terminologia, utilizada reiteradamente pela academia e por representantes de movimentos sociais, nos demanda uma definição a respeito do que significa o Direito à cidade. Uma das principais referências para se pensar a respeito deste conceito é o trabalho do geógrafo Henri Lefebvre (2001), publicado originalmente em 1968 como *Le Droit à la ville*, num contexto bastante particular, em que a academia foi às ruas acolher as demandas dos movimentos sociais, ao mesmo tempo em que os protestos ocupavam as universidades, sobretudo na França. A discussão de Lefebvre parte do princípio de que a urbanização é anterior ao processo de industrialização; por esse motivo não deve ser vista como seu produto. Na esteira de Lefebvre, David Harvey (2014), alguns anos depois, acolhe o conceito e postula que o direito à cidade não se restringe a uma liberdade individual de acesso a recursos urbanos, pois representa o direito de mudar a própria vida, através da mudança da cidade. Ou seja, é um direito comum antes de ser individual. Portanto esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização.

Complementando a discussão referente a esse conceito, Amanajás e Klug (2018, p. 29) afirmam que “a interpretação do direito à cidade deve ocorrer à luz da garantia e da promoção dos direitos humanos, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais reconhecidos internacionalmente a todos”. É, portanto, considerado um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras.

Ter uma moradia é parte fundamental no processo de exercer o direito à cidade. No entanto, compreende apenas uma parcela desse direito, pois morar de forma digna significa que, além das condições esperadas de higiene, salubridade, conforto e privacidade, os moradores possam, em seu entorno, contar com serviços de comércio, transporte, emprego, educação, saúde, segurança, saneamento básico e rede assistencial. Habitar com dignidade refere-se a um complexo de necessidades que extrapolam os limites da porta de entrada de uma moradia. Por esse motivo, acadêmicos alinhados com a premissa do direito à cidade (CARDOSO, 2018; MARGUTI, 2018) criticam muito as políticas habitacionais anteriores, que promoviam a construção de habitações em grandes vazios urbanos, distante de todos os serviços e redes necessárias para a construção de uma vida saudável. Apesar de ter representado um salto qualitativo em termos de produção habitacional e acesso a moradia para a camada mais pobre da população, o Programa Minha Casa Minha vida repetiu, em boa medida, esse erro de políticas contemporâneas ao regime militar ao promover a construção de habitações em grandes áreas sem infraestrutura urbana (CARDOSO, 2018).

No Brasil, o direito à cidade está descrito no Estatuto da Cidade, sendo descrito, em seu Art. 2º, inciso I, como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade representa o marco legal do debate e das políticas públicas de habitação social e do desenvolvimento urbano. A partir de um novo entendimento formulado e regulamentado na lei federal, o Estado assume a responsabilidade de ultrapassar e aprofundar o modelo tradicional de política habitacional, até então primordialmente vigente – a saber, a circunscrição do problema habitacional à produção de novas unidades habitacionais em uma lógica que ignora todo um conjunto de aspectos sociais e diferentes possibilidades de atuação no campo das políticas públicas.

O direito à moradia, um direito consolidado que subsidia as ações do trabalho social, está referenciado a uma rede de direitos adquiridos, dentre os quais o da habitação, isto é, o acesso à rede de serviços e equipamentos públicos, bem como a qualidade da ampla circulação da população pelo espaço urbano, elementos constituintes da concepção de direito à moradia.

## **A HABITAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA: O DIREITO À MORADIA DIGNA E O DIREITO DE MORAR**

Em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, a moradia passou a ser reconhecida como direito humano universal e aceito como um dos direitos fundamentais. Com o refinamento a respeito do entendimento de que a moradia está atrelada a condições de bem-estar e saudabilidade física e mental, o seu conceito foi ampliado ao de moradia adequada.

Segundo a Relatoria Especial da Organização das Nações Unidas (ONU) pela Moradia Adequada, uma habitação adequada deve incluir: segurança da posse; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; custo acessível; habitabilidade; não discriminação e priorização de grupos vulneráveis; localização adequada; e adequação cultural. Dessa forma, o ser humano pode se desenvolver por completo, provendo a si e à sua família a capacidade de viver de forma plena. (SANTOS; MEDEIROS; LUFT, 2016, p. 4).

No Brasil, apesar de o direito à moradia ser garantido pela Constituição, a trajetória da política habitacional brasileira é marcada, conforme avalia Marguti (2018), por décadas de acúmulo de um passivo na provisão de moradia para a população de baixa renda – cenário esse que pode ser periodizado até meados da década de 1960 –, somadas a soluções habitacionais que,

apesar de inicialmente objetivarem o atendimento das necessidades das classes mais baixas, tiveram, ao longo de seu percurso, mudanças que acabaram desviando o atendimento para classes de renda média. De acordo com Spink *et al.* (2020), a Política Nacional de Habitação em adequação com os tratados e pactos internacionais somente começou a ser viabilizada a partir da década de 2000. “Até então, a questão da moradia para as classes pobres foi alvo de ações higienistas, sobretudo por meio de projetos de urbanização com exclusão dos mais pobres e de propostas voltadas à construção de moradias populares” (SPINK, *et al.* 2020, p. 5).

Por aqui, somente durante a gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que a elaboração de políticas para esse setor passou por uma adequação aos moldes propostos pela ONU. Ao ser criada, a Secretaria de Política Urbana passou a gerir o setor habitacional participando das discussões preparatórias para a segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Urbanos, a Habitat II. Conforme Spink *et al.* (2020), o Estatuto da Cidade, instituído em 2001, estabelece uma série de instrumentos voltados para a segurança da posse (usucapião urbano, concessão do direito real de uso e zonas especiais de interesse social), a regularização fundiária em zonas de especial interesse social (ZEIS), o ordenamento territorial (plano diretor participativo, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios). “Porém [...] a incorporação plena do direito à moradia é proposta do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e tem como antecedente a elaboração do Projeto Moradia (Instituto Cidadania, 2000)” (SPINK, *et al.* 2020, p. 5).

Dando continuidade ao proposto pelo Estatuto das Cidades, com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, no início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a habitação e o acesso aos serviços básicos foram vistos como fundamentais para o exercício da cidadania. Conforme os mesmos autores, em 2005 foi criado, por meio da Lei 11.124 (BRASIL, 2005), o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). “Vale apontar que é nessa lei a primeira menção a moradia digna no Brasil, embora [...] não há nela definição do que seria” (SPINK, *et al.* 2020, p. 5).

Souza, Medeiros e Luft (2016) indicam que o direito à moradia vem ganhando cada vez mais proteção no ordenamento jurídico nacional e internacional, tanto que passou a ser chamado como “moradia adequada”, isto é, um abrigo conectado a uma rede de infraestrutura urbana. Todavia, apesar dos avanços e do reconhecimento do Estado a respeito dessa necessidade e da crescente evolução da proteção jurídica da moradia, ainda há uma grande demanda por habitação adequada para a população de baixa renda.

No cenário urbano brasileiro o aumento populacional nas favelas, o saneamento básico insuficiente ou inexistente e os aspectos da pobreza urbana em geral representam diretamente o impacto de recorrentes políticas econômicas não distributivas que se espelham no espaço urbano em suas diferentes configurações. A baixa qualidade de vida, associada à falta de infraestrutura urbana, à ineficiência de saneamento urbano, à inexistência de coleta de lixo, ao abastecimento de água precário e às habitações vulneráveis, constitui o *ethos* de todo morador deste microcosmo da cidade (VALLADARES, 2005; CARDOSO, 2018; MARICATO, 2009).

A ineficácia ou fragilidade de políticas públicas estruturais é demonstrada pelas formas alternativas encontradas pelos indivíduos pertencentes aos segmentos sociais mais vulneráveis em improvisar os espaços de moradia, aglomerando-se assim nas favelas, em ocupações de prédios abandonados ou até mesmo nas ruas. A favela é um dos espaços mais representativos da desigualdade social dominante no mundo contemporâneo (VALLADARES, 2005).

Durante os governos militares a favela era superficialmente vista pelo Estado como um território de produção da pobreza e da marginalidade, e, portanto, acabar com ela significaria acabar com os problemas associados à pobreza, à doença e à segurança pública. Não por acaso, a política habitacional deste período foi marcada por remoções de seus habitantes para conjuntos habitacionais afastados da cidade, de forma impositiva, sem diálogo, e, tampouco havendo reconhecimento das suas necessidades (PERLMAN, 1981; MELLO; MACHADO DA SILVA; FREIRE; SIMÕES, 2012).

Os mais pobres estão inseridos na mesma lógica de mercado que os demais moradores das cidades e acabam, segundo Coelho (2022), tendo custos tão elevados quanto os mais ricos ou mais altos. Por esse motivo, a autora considera uma falácia pressupor que eles não possuam direito à cidade por não serem contribuintes/consumidores no mesmo nível que os demais cidadãos. O fato de viverem afastados ou em espaço desprivilegiados nas grandes cidades, com poucos recursos e opções de acesso a bens e serviços públicos, acaba por impactar em outros custos para o Estado como saúde pública, seguridade social e segurança.

## **ALTERNATIVAS À PRODUÇÃO HABITACIONAL - A LEI DE ATHIS**

Sancionada em 2008, a Lei da Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social-ATHIS (Lei nº 11.888, 2008) tem como um dos seus fundamentos o direito humano à moradia, conforme expresso na Constituição da República Federativa do Brasil, é considerada um marco importante nas políticas públicas habitacionais por assegurar o direito à assistência técnica pública e gratuita às famílias de baixa renda. Já no seu artigo 1º a lei reconhece o direito à moradia das

famílias vulneráveis, algo que era abrangente e vago na Constituição de 1988: “Esta Lei assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia” (BRASIL, 2008).

A formulação de uma lei que torna aplicável o direito à moradia, já assegurado na Constituição Federal, é resultado de um longo processo de construção das políticas públicas habitacionais. Essas políticas, que em tempos recentes alinharam-se à perspectiva do direito à cidade, partem da premissa de que as moradias congregam uma série de aspectos sociais dos indivíduos e que a cidade tem uma função social para muito além de abrigar as populações e prover o seu sustento. Portanto, é necessário pensar as moradias como um elemento constituinte da cidade. Neste entendimento, as moradias são um nervo central de um conjunto de relações sociais que se atravessam e se combinam em complexas variáveis, como as relações afetivas, familiares, relações de trabalho, dentre outras fundamentais aos contextos em que vivem os sujeitos (HARVEY, 2014; LEFEBVRE, 2001; MARICATO, 2004).

Em sua gênese, o debate acerca da assistência técnica se deu pela *não* oferta do serviço às camadas mais populares da população. À época, a solução dada pelo Poder Público para o problema habitacional foi isentar a obrigatoriedade de responsáveis técnicos para as habitações das populações de baixa renda, caracterizadas pela autoconstrução e realizadas com poucos recursos. Por entender que cada região tem suas especificidades e desafios relacionados ao déficit habitacional qualitativo, esta lei permitiu que as diferentes competências de governo – Estados e municípios – elaborassem leis orgânicas que atendessem às necessidades de seus territórios de abrangência.

A Lei de ATHIS, em seu parágrafo único, do artigo 5º, prevê, “a busca de inovação tecnológica, a formulação de metodologias de caráter participativo e a democratização do conhecimento” (BRASIL, 2008). Sendo a demanda habitacional um problema substancialmente social, o desenvolvimento de um trabalho técnico social é fundamental para a implementação e o desenvolvimento da política pública.

## **O TRABALHO SOCIAL**

A estruturação do trabalho em ATHIS é baseada na interdisciplinaridade, pois parte do princípio de que as ações são construídas por indivíduos que possuem necessidades múltiplas. A moradia tem o propósito objetivo de abrigo, mas também implica outras necessidades atreladas a valores, conforto, bem-estar e dignidade. Daí a importância do trabalho técnico social. Os



profissionais das áreas de Arquitetura e Engenharia possuem o *know how* operacional que elabora e executa a estrutura física das ações, enquanto o técnico social identifica as necessidades e as identidades sociais que são fundamentais para a elaboração de um projeto de arquitetura e engenharia.

A regulamentação do trabalho técnico social, ocorrida em 2013, pelo Ministério das Cidades, tratou das diretrizes da sua execução, que foi entendida “como um conjunto de ações inclusivas, de caráter socioeducativo, voltadas para o fortalecimento da autonomia das famílias, sua inclusão produtiva e a participação cidadã, contribuindo para a sustentabilidade dos empreendimentos habitacionais” (BRASIL, 2013). É evidente que a intencionalidade presente na norma – por exemplo, fortalecer a participação cidadã – não se torna realidade automaticamente, mas, ao contrário, precisa enfrentar constrangimentos de toda ordem, inclusive os entraves habituais à participação individual em ações coletivas, abordados pela tradição de estudos inspirados em Olson (1965).

No ano seguinte, com a edição da Portaria nº 21 (BRASIL, 2014), foi aprovado o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. As disposições contidas no Manual publicado em 2014 indicavam normas e orientações para a elaboração, contratação e execução do trabalho Social nos programas no âmbito do Minha Casa Minha Vida, em todas as suas modalidades. Em 2018, a Portaria 21 foi revogada, sendo substituída pela Portaria nº 464 (BRASIL, 2018), que segue em vigência até o momento.

Segundo Paz e Diniz (2020) o processo de regulamentação do trabalho social na política de habitação reflete a trajetória do trabalho social ao longo da formação sócio-histórica brasileira. As portarias que foram publicadas, sofrendo algumas alterações em suas edições, objetivaram garantir o trabalho social em habitação como um direito do cidadão e um dever do Estado. Para mais, nota-se, através das normativas e orientações contidas nos documentos, uma mudança de perspectiva e de abordagem quanto ao papel e a responsabilidade do trabalho social na política habitacional.

Se no passado trabalho social poderia ser entendido como uma “ajuda”, sua regulamentação construída nos últimos anos veio a assegurar o trabalho social como uma política pública, tendo deveres e responsabilidades para com a sociedade.

Desta maneira, reafirma-se a necessidade do trabalho social voltado à habitação de interesse social, como um meio de articulação entre os diferentes agentes que compõem a sociedade, propondo estratégias de ação que tenham como intuito salvaguardar não somente o acesso à habitação (moradia física), como também, e principalmente, garantir o direito à moradia digna e em condições de habitabilidade na tentativa de minorar as desigualdades sociais.

Os processos metodológicos estão estabelecidos nos quatro eixos da Portaria de N° 21/2014, a qual contém normas e orientações para a elaboração, contratação e execução do trabalho técnico social definindo-o como: “[...] processos e ações, realizados a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território [...], visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias [...]” (BRASIL, 2014a, p. 5).

A Portaria 464, que regula o trabalho social desde 2018, estabelece normas e orientações que incluem:

as intervenções de habitação e saneamento objetos de operações de repasse ou financiamento firmadas com o setor público; as intervenções de habitação objetos de operações de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos; as operações inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) dos demais programas que envolvam o deslocamento involuntário de famílias; e os empreendimentos executados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em todas as suas modalidades (BRASIL, 2018, art. 1°).

Ao longo dos anos, o trabalho social vinculado às habitações de interesse social foi ganhando relevância no debate público, devido ao seu caráter crítico e ao seu posicionamento de enfrentamento às desigualdades sociais. Aos poucos, foi estabelecendo o seu espaço no âmbito das políticas habitacionais, até se firmar como parte fundamental do processo de reconhecimento dos direitos sociais, em especial neste caso, do direito à moradia digna. A efetividade desse aparato institucional, no entanto, depende fortemente da correlação de forças atuantes nos processos envolvendo empreendimentos habitacionais, como atestam Torquato (2013) e Blasi Cunha (2018), ambas autoras de trabalhos etnográficos desenvolvidos em empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) em Niterói e Rio de Janeiro, respectivamente. Nas duas etnografias, ficou evidente que a participação comunitária funcionou mais como legitimação daquilo que havia sido desenhado pelos executores do projeto do que como intervenção propriamente dita:

Uma liderança antiga do Pavão-Pavãozinho, Constantino, coloca uma importante questão relativa à participação que é oferecida a lideranças e moradores pelo PAC; em suas palavras: “O projeto já veio pronto para nós e agora a gente integrar essas comissões e participar disso é complicado porque a comunidade vai cair de pau no projeto, mas ele já está pronto! O projeto já chegou até nós pronto e não podemos mudar muita coisa!” (BLASI CUNHA, 2018, p.132).

Os problemas sociais urbanos abrangem todos os dilemas estruturais, próprios das cidades: falta de emprego; violência; baixa oferta de vagas nas escolas públicas; pouca

acessibilidade de transporte e mobilidade; difícil acesso aos centros de saúde; saneamento básico ineficiente, entre outros. Todos esses problemas, atrelados à moradia precária, potencializam as vulnerabilidades de seus usuários.

Para Paz e Diniz (2020, p.34), o trabalho social nas políticas urbanas, em particular na política de habitação, precisa ser compreendido nessa chave dos elementos estruturantes da constituição das cidades brasileiras e de suas dinâmicas locais e regionais, na qual a disputa pela terra, a produção social do espaço e as impossibilidades de inserção e acesso à cidade são centrais para o avanço do capital. As políticas urbanas e de habitação implementadas no Brasil nas últimas décadas resultaram em cidades marcadas pela precariedade e desigualdade, pois, em grande medida, atenderam aos interesses da industrialização e da circulação do capital em detrimento das necessidades sociais dos trabalhadores e moradores dos bairros periféricos. Nesse sentido, a disputa pela cidade e pelo direito de viver e morar com dignidade atravessa diferentes períodos históricos, explicitando os interesses do capital e as necessidades sociais da população que se organiza em movimentos sociais, associações e coletivos que tensionam a política pública e o Estado, ocupam espaços e constroem alternativas de morar e de viver nas cidades (MARICATO, 2006; ROLNIK, 2015; PAZ e DINIZ, 2020).

Nessa embocadura, o trabalho social na habitação é também um campo de disputa de projetos, concepções e recursos no cotidiano das gestões públicas e dos programas habitacionais, permeado pelas contradições presentes na sociedade e nas políticas públicas, pressionado pelos diferentes interesses dos atores envolvidos nos processos de implementação da política urbana e de habitação. A tensão entre os interesses do mercado da construção civil e imobiliário e o direito à moradia, defendido pelos movimentos de moradia, ou ainda entre interesses das diferentes gestões públicas e mesmo eleitorais e o direito à cidade e acesso à moradia digna têm permeado e atravessado os projetos e equipes de trabalho social, exigindo posicionamentos e estratégias (PAZ e DINIZ, 2020 p.34).

Por vezes, o caráter de *disputa* e o resultado dessa medição de forças atuantes em um empreendimento habitacional específico se mostra de forma crua, como no caso de uma mulher removida de sua casa na favela do Preventório, em Niterói, região metropolitana do Rio de Janeiro, para um apartamento construído pelo PAC.

Quando soube que sua casa seria removida, Aline comenta que ficou “sem chão”: “Eu disse a ela [à assistente social] que eu não queria *descer*. Eu disse que não tinha condições de bancar sozinha as despesas de um apartamento, e ela me disse que eu poderia aceitar a indenização pelo meu barraco. Mas, quando ela me falou o valor que eu receberia, eu quase caí pra trás. Era tipo três mil

reais. O que eu ia fazer com esse dinheiro? Daí ela me convenceu a ficar com o apartamento e na reunião que eles [a CEHAB] fizeram, disseram que a gente só ia pagar uma conta. Mas, na verdade era tudo mentira, porque pra ficar aqui eu tenho que pagar luz, condomínio e gás, quer dizer, um monte de contas” (TORQUATO, 2016, p. 106).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A atividade técnico-social bem conduzida é importante – embora não suficiente – para que um projeto habitacional seja bem-sucedido, uma vez que a moradia está atrelada a serviços e necessidades que ultrapassam a condição de espacialidade propriamente dita e exigem ações que não cabem a engenheiros e arquitetos, pois demandam entendimento técnico a respeito de conflitos, vulnerabilidade e particularidades legais e sociais. Por esse motivo a exigência de um profissional que possua formação acadêmica social é de suma importância.

Executar o trabalho social em habitação visa à promoção do exercício da cidadania às famílias em condição de vulnerabilidade, a partir da facilitação ao acesso aos serviços públicos e da ancoragem e direção aos encaminhamentos de enfrentamento à desigualdade social. Por essa razão, o trabalho social não se faz de maneira unilateral. Ao contrário, ele necessita da ampla e ativa participação de moradores, coletivos e redes sociais existentes nas comunidades afetadas pela intervenção habitacional, o que constitui um desafio específico e diretamente relacionado aos conhecidos entraves à participação.

O trabalho técnico social é necessário antes, durante e posteriormente às intervenções da equipe de arquitetura e engenharia, considerando a necessidade de suporte às famílias, uma vez que a materialização do direito de morar só ocorre de fato se houver uma intervenção contínua e gradual do acompanhamento técnico social paralelamente à ação do Estado com seus instrumentos e demais políticas setoriais. Através da observação e da ação dos profissionais técnicos sociais sobre as carências e particularidades locais, pode-se vislumbrar a possibilidade de estimular as potencialidades das famílias atendidas por uma política habitacional.

No entanto, a dimensão técnica está longe de esgotar a problemática na qual se insere o trabalho social na habitação. Ainda que o aparato normativo sobre a temática tenha em vista o fortalecimento dos interesses de grupos populares envolvidos em projetos habitacionais, em grande parte dos casos tais interesses populares continuam sendo amplamente minoritários frente à força de outros atores – sejam atores políticos, como os governos, de diferentes esferas, que patrocinem as intervenções, sejam representantes de interesses estritamente econômicos de empreiteiras, grupos imobiliários ou outros ramos do grande capital.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia Klug. (2018). *Direito à Cidade*, Cidades para Todos e a Estrutura Sociocultural Urbana. In: COSTA, Marco Aurélio; THADEU, Marcos; FAVARÃO, Cesar Bruno (org.). *A Nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Ipea. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20%C3%A0%20cidade.pdf>> Acesso em: 30 nov. 2022.
- ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos e MARICATO, ERMÍNIA. (2002). *A cidade do pensamento único: Desmanchando o consenso*, Petrópolis, Vozes.
- AZEVEDO, Sergio de; ARAÚJO, Maria Bernadette. (2007). Questões metodológicas sobre o “déficit habitacional”: o perigo de abordagens corporativas. *Cadernos Metrópole*, 17 pp. 241-255. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4028/402837795011.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2022.
- BLASI CUNHA, Juliana. (2018). “O projeto já chegou até nós pronto e não podemos mudar muita coisa!”: a metodologia participativa do PAC e a atuação das lideranças comunitárias no projeto de (re)urbanização de uma favela do Rio de Janeiro. *Horiz. antropol.*, Porto Alegre, ano 24, n. 50, p. 117-144, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ha/a/yg8f78qGJ4wJrx6jnMCMVQg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 dez. 2022.
- BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Presidência da República: Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 ago. 2022.
- BRASIL. (2001). Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Presidência da República: Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 16 ago. 2022.
- BRASIL. (2005). Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Presidência da República: Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm). Acesso em: 16 ago. 2022.
- BRASIL. (2008). Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Presidência da República: Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm). Acesso em: 13 out. 2022.
- BRASIL. (2013). Ministério das Cidades. Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013: Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MCMVMCIDADESORTARIA168\\_2013\\_construcaodeequipamentosurbanos.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MCMVMCIDADESORTARIA168_2013_construcaodeequipamentosurbanos.pdf) . Acesso em: 25 ago. 2022.

BRASIL. (2014). Ministério das Cidades. Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/2014/portaria\\_21\\_2014\\_trabalho\\_social.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/2014/portaria_21_2014_trabalho_social.pdf). Acesso em: 17 ago. 2022.

BRASIL (2018). Ministério das Cidades. Portaria nº 464 de 25 de julho de 2018. Dispõe sobre Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/34198305/do1-2018-07-26-portaria-n-464-de-25-de-julho-de-2018-34198278](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/34198305/do1-2018-07-26-portaria-n-464-de-25-de-julho-de-2018-34198278). Acesso em: 25 ago. 2022.

CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana (org.). (2018). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital.*

COELHO, Beatriz. (2022). A questão habitacional no Rio de Janeiro: histórico de um processo, quadro atual e discussão de alternativas. In: CORREIA, Fernandes Arícia. *Moradia de Direito-Projeto Na Régua*. Vol. 1, Rio de Janeiro, Ed. Institutas.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. (2009). *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, Contagem: Editora Gráfica Daliana Ltda.

HARVEY, David. (2014) *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes.

LEFEBVRE, Henri. (2001). *O Direito à cidade*. São Paulo: Centauro.

MARICATO, Ermínia. (2000). Habitação social em áreas centrais. *Oculum Ensaios: revista de arquitetura e urbanismo*, Campinas, n. 1, p. 14-24..

MARICATO, Ermínia. (2004). *Moradia Social: condição para cidades melhores. Construção Mercado*, n. 38, p. 54-55, set.

MARICATO, Ermínia. (2006). *Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. IPEA: política sociais - acompanhamento e análise. n. 12, p. 211-202, fev.

MARICATO, Ermínia Maricato. (2009). *Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação*. Cadernos metrópole 21 pp. 33-52.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. (2018). In: COSTA, MAGALHÃES, FAVARÃO (Org.). *Políticas de habitação. A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação* Brasília: Ipea.

MELLO, Marco Antonio da Silva; MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio; FREIRE, Leticia de Luna; SIMÕES, Soraya Silveira (org.). (2012). *Favelas cariocas: ontem e hoje*. Rio de Janeiro: Garamond; FAPERJ; LeMetro/IFCS-UFRJ.

OLSON, Mancur. (1999). *A lógica da ação coletiva*. Tradução de Fábio Fernandez. São Paulo: EdUSP.

PAZ, Rosângela Dias Oliveira da; DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi. (2020). Trabalho social em habitação: contradições, convocações e redefinições políticas. In: PAZ, Rosângela Dias Oliveira da (org.). (2020). *Serviço social e trabalho social em habitação: requisições conservadoras, resistências e proposições*. 1. ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2020. p. 21- 49.

PERLMAN, J. (1981). *O Mito da Marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

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

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto; LUFT, Rosangela Marina. (2016). Direito à Moradia: um direito social em construção no Brasil – a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. Ipea, planejamento e políticas públicas | ppp | n. 46 | jan./jun. Disponível em:

< [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6575/1/ppp\\_n46\\_direito\\_moradia.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6575/1/ppp_n46_direito_moradia.pdf)>

SARTI, Cynthia Andersen. (1994). *A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres na periferia de São Paulo*. Tese de doutoramento, USP, São Paulo.

SPINK, Mary Jane Paris; MARTINS, Mário Henrique da Mata; SILVA, Sandra Luzia Assis; SILVA, Simone Borges da (2020). O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade. *Psicologia: Ciência e Profissão, Volume: 40*, Publicado. v. 40, e207501, 1-14. <https://www.scielo.br/ijpcp/a/fCt3qfskYJP57ZwvjSCMMYw/?format=pdf&lang=pt>

TORQUATO, Shirley. (2013). *Casa nova, vida nova: Consumo, despesas e orçamento doméstico entre moradores do PAC do Morro do Preventório*. Tese de Doutorado em Antropologia, Universidade Federal Fluminense.

TORQUATO, Shirley. (2016). O impacto do PAC Habitação no cotidiano de moradores de uma favela fluminense: uma análise a partir da ideia de liminaridade. *Tempo da Ciência*, Toledo, v. 23. n. 45, p. 98 - 115, jan. / jun.2016. Disponível em: <https://saber.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/article/view/14439>. Acesso em: 15 dez. 2022.

VALLADARES, Licia do Prado (2005). *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: FGV.

### **Shirley Torquato**

Doutora em Antropologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF)

### **Verônica Cristina de Oliveira dos Santos**

Mestra em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj)