

TRABALHO SOCIAL NA HABITAÇÃO: DILEMAS E DESAFIOS AO TRABALHO PROFISSIONAL

Raquel Paiva Gomes
Joana Valente Santana
Joicy Helena da Costa Pantoja

Introdução

O trabalho social tornou-se parte constitutiva da Política Nacional de Habitação e a sua realização passou a ser obrigatória na implementação dos projetos integrados de urbanização e regularização de assentamentos precários (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC), bem como nos projetos de produção habitacional destinados à população de mais baixa renda (Programa Minha Casa, Minha Vida – MCMV), marcos importantes das gestões dos presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff.

O reconhecimento da importância da dimensão social desses programas, que possuem abrangência nacional, significa um avanço muito importante pois, parte-se do pressuposto de que a questão da moradia envolve não apenas a unidade física, mas, especialmente, a construção de um habitat seguro e integrado a outros serviços sociais da cidade. Como afirmam os movimentos de moradia, o acesso à moradia digna torna-se “porta de entrada” para todos os outros direitos sociais. Com efeito, o trabalho social tornou-se um tema estratégico na medida em que passou a compor os investimentos de todos os projetos habitacionais financiados com recursos da União. Até agosto de 2015, cerca de 2,56 bilhões de reais foram destinados ao trabalho social nos programas MCMV e PAC (BRASIL, MCidades, 2015). Trata-se de uma escala inédita de projetos e de um volume significativo de recursos, o que impõe inúmeros desafios.

Este capítulo apresenta resultados parciais do projeto de pesquisa *Serviço Social e remoção de moradores atingidos por projetos urbanísticos no Brasil*: requisições e respostas profissionais¹, desenvolvido no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas Cidade, Habitação e Espaço Humano (GEP-CIHAB/PPGSS/UFPA). O estudo busca evidenciar os principais avanços, entraves e desafios dos assistentes sociais, profissionais majoritariamente responsáveis pelo planejamento e implementação dos projetos técnicos sociais desenvolvidos no âmbito dos programas federais de provisão habitacional, saneamento, reassentamento, urbanização integrada de assentamentos precários. O projeto de pesquisa prevê o levantamento bibliográfico: a) sobre a literatura produzida no Brasil sobre o trabalho social e o trabalho profissional do assistente social em habitação; b) no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes acerca dos trabalhos acadêmicos defendidos em Programas de Pós-Graduação vinculados à área de Serviço Social que tratem dos temas sobre trabalho social, remoções de moradores, projetos urbanísticos, trabalho profissional em projetos urbanísticos e indenização. Prevê, também, o levantamento de dados

¹ O projeto de pesquisa possui financiamento do CNPq (Chamada MCTIC/CNPq Nº 28/2018 – Universal. Processo: 435406/2018-3).

disponíveis pelas prefeituras municipais no Brasil sobre o trabalho social vinculado aos programas e projetos urbanos e habitacionais.

Para efeito deste capítulo, foram sistematizadas informações encontradas em oito Projetos Técnicos Sociais de cinco municípios brasileiros, desse total, verificou-se que três municípios são capitais estaduais brasileiras² e outros dois são municípios de pequeno e médio porte localizados no estado do Pará³ (Quadro 1). Destaca-se que os PTS sistematizados foram encontrados a partir do levantamento documental realizado nas páginas eletrônicas e redes sociais (Facebook e Instagram) das prefeituras municipais das 26 capitais do Brasil e Distrito Federal/DF, assim como das prefeituras dos 144 municípios do Estado do Pará, a fim de encontrar documentos acerca do trabalho social vinculado aos programas e projetos urbanos e habitacionais desenvolvidos em nível nacional⁴. Os documentos foram analisados como base para problematização dos entraves e desafios postos ao trabalho profissional de assistentes sociais no cotidiano das equipes de trabalho social.

Quadro 1 – Dados dos Projetos Técnicos Sociais (PTS)

	Região	Município	Instituição Responsável	Nome da área
1	Sul	Porto Alegre/RS	Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB	Vila do Chocolatão
2	Sudeste	São Paulo/SP	Secretaria de Habitação do Município de São Paulo – Sehab/SP	América do Sul
3	Sudeste	São Paulo/SP	Secretaria de Habitação do Município de São Paulo – Sehab/SP	Mata Virgem
4	Norte	Belém/PA	Companhia de Habitação do Estado do Pará – Cohab/PA	Riacho Doce Fase 3 - Remoção, indenização e realocação das famílias
5	Norte	Belém/PA	Secretaria Municipal de Habitação – Sehab/Belém	Viver Maracá
6	Norte	Castanhal/PA	Prefeitura de Castanhal	Jardim das Flores
7	Norte	Castanhal/PA	Companhia de Habitação do Estado do Pará – Cohab/PA	Comunidade de Jaderlândia
8	Norte	São Félix do Xingu/PA	Prefeitura de São Félix do Xingu	Residencial Rio Negro

Fonte: GEP-Cihab, 2022

² Sendo estas: Porto Alegre/RS, localizada na Região Sul; Belém/PA, localizada na Região Norte; e São Paulo/SP, localizada na Região Sudeste.

³ Os municípios paraenses são Castanhal e São Felix do Xingu.

⁴ O levantamento documental foi realizado a partir de etapas, na primeira, foi realizada a visita às páginas eletrônicas e redes sociais das prefeituras, tendo como objetivo de coletar os documentos referentes ao Trabalho Técnico Social realizado pelos/as Assistentes Sociais. Os PTS encontrados foram salvos em pastas do Google Drive, e posteriormente seus dados foram sistematizados em uma planilha para a análise.

O capítulo está estruturado, além desta introdução, em duas seções. A primeira recupera a concepção de trabalho social na literatura produzida em nível nacional e internacional. A segunda seção apresenta reflexões sobre as principais questões encontradas acerca dos dilemas e desafios ao trabalho profissional, tomando por base a literatura produzida sobre o trabalho social, bem como a pesquisa documental em projetos técnicos sociais desenvolvidos em capitais brasileiras. Ao final são apresentadas as considerações finais.

Trabalho Social: questões conceituais

Historicamente, a expressão “trabalho social” é empregada para uma infinidade de atividades e intervenções. Seu uso é bastante comum nas políticas sociais. Entretanto, a revisão da literatura sobre o assunto demonstra que suas definições, além de escassas, são, por vezes, muito abrangentes e desprovidas de elementos capazes de facilitar sua compreensão, sobretudo quando realizados no campo da política setorial de habitação. A produção acadêmica a respeito do tema encontra-se pulverizada em diferentes campos de estudo: Arquitetura e Urbanismo, Sociologia Urbana, Antropologia, História, Engenharia, Administração Pública, Serviço Social (campo que possui maior número de estudos sobre o tema) entre outros. Na maioria dos estudos, fica evidente um mimetismo entre trabalho social, serviço social e assistência social, o que, em nosso entendimento, gera certa indefinição quanto à sua finalidade, especificidades e resultados que pode alcançar.

O debate contemporâneo compreende o trabalho social, quando realizado no interior da política habitacional, como um serviço público complexo que viabiliza direitos e lida com as diferentes expressões da questão social: desigualdade de acesso a bens e serviços públicos, precariedade das condições de moradia, desemprego, violência (PAZ, 2018).

Os processos instaurados pelo trabalho social geralmente são as atividades primevas no interior dos programas federais de habitação de interesse social (PIMENTEL, 2012). A natureza do trabalho social é essencialmente relacional e processual, desenvolve-se a partir de um amplo leque de ações que instigam a mobilização, a sensibilização e estimulam a participação e o controle social sobre as ações públicas, apoiam e favorecem as práticas organizativas da população (BARBOSA, 2013, p. 4). Tem como horizonte a melhoria da qualidade de vida das famílias, a defesa dos direitos sociais e o acesso à moradia digna e aos demais serviços públicos (PAZ *et al.*, 2015). Assim, é pela via do trabalho social que a política pública se materializa nos territórios, sendo ele uma mediação necessária à implementação de canais de comunicação e participação entre moradores e governo (CARVALHO, 2014). Ao mesmo tempo, é por essa via que o Estado exerce medidas de classificação, seleção e controle das populações mais pobres (OLIVEIRA, 2014).

Para Dirce Koga (2006), o trabalho social constitui-se em uma gama de ações e intervenções localizadas em um determinado território e, ao mesmo tempo, precisa conectar-se a outras políticas e serviços sociais. É individualizado, quando necessária sua intervenção direta, e, ao mesmo tempo, remete a lutas de grupo pelos direitos sociais e à construção coletiva da cidadania e da cidade.

O Ministério das Cidades define o trabalho social como um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos e diagnósticos integrados e participativos

do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e política institucional do território, e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social das famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados (BRASIL, MCIDADES, 2014, p. 15).

A literatura acadêmica sobre o tema revela, ainda, a existência de uma disputa conceitual e de significados (PAZ, 2018), pois o trabalho social, por estar diretamente relacionado aos processos participativos, dependendo da orientação política e ideológica, poderá ser mais restrito e ter um caráter instrumental, ou ser deliberativo e criar arenas de explicitação de conflitos e negociações com o poder público. Por essa razão, existe uma gama de interpretações para seu planejamento e implementação. Para Freire e Souza (2011), o trabalho social é responsável por organizar os processos formais de participação na implementação de projetos urbanos e habitacionais, e realizar atividades socioeducativas com vistas à integração das pessoas aos novos espaços construídos e/ou revitalizados. Ele também é componente responsável por evidenciar a importância e o fortalecimento da justiça social e da equidade de gênero (OLIVEIRA; CASSAB, 2010). Contraditoriamente, o trabalho social também pode ser responsável por gerar dinâmicas e processos artificiais de participação/mobilização comunitária (desmobilização de lideranças combativas a partir de mecanismos de cooptação e clientelismo), com objetivo de reduzir conflitos e produzir consensos em torno de propostas e projetos habitacionais de baixa qualidade, que contrariam os interesses dos moradores (SANTANA, 2011; PASSOS; LIMA, 2017).

Uma outra frente de estudos tem analisado o trabalho social no campo dos projetos habitacionais autogestionários, liderados pelos movimentos de moradia e com a assessoria técnica especializada. Destacam-se os trabalhos das assistentes sociais – Ana Luiza de Lira Vaz (2000) sobre os mutirões autogestionários assessorados pelo CAAP na Grande São Paulo, entre os anos de 1980 e 1999; o trabalho cuidadoso de história oral, formulado por Cíntia Fidelis (2018), sobre o protagonismo dos movimentos populares na luta pelo direito à moradia no município de São Paulo e o resgate da trajetória dos trabalhos realizados pela Assessoria Técnica Ambiente Arquitetura e a União dos Movimentos de Moradia (UMM) realizado por Cleonice Dias dos Santos (2016). Cabe, ainda, citar a coletânea *Usina*: entre o projeto e o canteiro, organizada por Sérgio Ferro (2015), que celebra 25 anos de atuação da assessoria técnica – coletivo Usina – CTAH e recupera a origem, as concepções, os fundamentos e as metodologias utilizadas pelos trabalhadores sociais/educadores populares do coletivo, utilizadas na elaboração dos projetos e na condução do trabalho social junto aos mutirantes. Em todas estas publicações mencionadas, o trabalho social assume outras configurações e características, em uma perspectiva bastante politizada, tendo em vista a relação orgânica com os movimentos de luta por moradia, que conduzem os projetos habitacionais de forma relativamente autônoma e a partir de metodologia própria.

Na literatura internacional, o que se denomina no Brasil como trabalho social assume outros significados na língua inglesa, idioma predominante nas publicações. Os termos “participação comunitária”, “mediação social”, “desenvolvimento comunitário” e “sustentabilidade social” são sinônimas comumente empregadas, na maioria dos estudos, ao referir-se à dimensão social dos programas e projetos de urbanização de favelas,

provisão habitacional, saneamento e infraestrutura destinados à população de mais baixa renda (GOMES, 2020, p.31-32).

A maioria das pesquisas tem se debruçado sobre quando, como e quem participa dos projetos urbanos e habitacionais, medindo a intensidade e a forma como esses processos são conduzidos a partir dos parâmetros sugeridos por Arnstei (1969) e Chogill (1996). Existe uma concentração de estudos em países que contaram com assessoria de organizações não governamentais, cooperação técnica internacional e/ou financiamento de organismos multilaterais (América Latina, África e Ásia) (GOMES, 2020, p. 30-31).

Os estudos contemporâneos indicam que os processos participativos, estimulados e conduzidos concomitantemente à provisão habitacional envolvem um sistema complexo, com múltiplos propósitos (informação, mediação de conflitos, negociação e educação), padrão de interação, graus de envolvimento, metodologias e soluções que adquirem especificidades em cada contexto. A participação comunitária expressa-se muito mais como retórica do que na implementação concreta dos projetos, pois existem dificuldades conceituais e práticas (GOMES, 2020, p.31).

Destaca-se o trabalho meticuloso de Moser (1989), que revelou contradições significativas na incorporação da participação comunitária em projetos urbanos integrados (urbanização, saneamento e provisão de moradias) financiados pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A autora indica a necessidade de profissionais especializados na condução dos processos participativos e ressalta que a forma e a intensidade da participação são determinadas por fatores externos como: a) tamanho da área de intervenção; b) número de profissionais disponíveis e montante de recursos à disposição; c) grau e intensidade da participação almejada nas diferentes fases do projeto de intervenção.

Por sua vez, o debate europeu tem privilegiado analisar os efeitos da crise mundial, em decorrência da “bolha imobiliária” provocada pelos *subprimes*, que provocou quebra das grandes construtoras e incorporadoras imobiliárias, resgate maciço de hipotecas, despejos em larga escala, desaceleração da economia, desemprego e empobrecimento da população. Todas essas consequências exigem serviços especializados de mediação e respostas institucionais complexas, na provisão de auxílios econômicos de urgência às famílias e às pessoas em situação de vulnerabilidade social, especialmente minorias étnicas e religiosas (LLOPART, 2015).

Outro tema de destaque da literatura internacional refere-se ao fracasso dos governos europeus e norte-americanos na gestão e administração de grandes conjuntos habitacionais de interesse social, tanto em relação ao ônus gerado por sua manutenção, quanto pelo endividamento dos locatários/arrendatários que não conseguem arcar com os custos advindos da moradia. Tøset (2012) assinala que tais territórios acabaram se transformando em redutos de habitações de baixa qualidade, com inquilinos pobres e com péssimas condições de vida.

Nesse mesmo sentido, John Stewart e Gillian Stewart (1992) problematizam a privatização dos parques públicos de moradia e a redução dos subsídios previdenciários para acesso à moradia na Inglaterra. Ressaltam que a interrupção da política pública de moradia levou o governo a focalizar suas ações em grupos específicos – pobres, idosos e deficientes, fato que, além de sobrecarregar as Agências e os Departamentos de Serviço Social, acabou por tornar evidente o racismo institucional e a segregação socioterritorial,

em razão da alta concentração de determinados grupos étnicos e minorias nas áreas estigmatizadas e com piores índices de qualidade de vida.

Especificamente no Reino Unido, os estudos de Dempsey *et al.* (2011) e de Woodcraft (2012) indicam que, no campo do planejamento urbano, habitacional e territorial, a dimensão social possui limitada produção acadêmica em comparação a outros temas, sendo um campo pouco teorizado, carente de definições claras no discurso e nas práticas políticas, cabendo múltiplas e fluidas interpretações. Indicam, ainda, a existência de uma literatura difusa sobre inúmeros conceitos sobrepostos: capital social, coesão social, inclusão social, desenvolvimento social e comunitário. Por outro lado, a dimensão social tem se constituído um campo promissor de estudos e pesquisas como parte crescente da preocupação com a sustentabilidade das cidades.

Neste sentido, Charlotte Willians (2016) organizou uma coletânea instigante sobre *Social Work and The City: urban themes in 21st- Century Social Work*. Sinteticamente, os estudos desta coletânea problematizam as raízes históricas do trabalho social e a sua relação intrínseca com as consequências dos processos de urbanização e industrialização na Europa. Indicam, ainda, que contemporaneamente, a globalização e as novas conformações das cidades têm imposto aos trabalhadores sociais diversos desafios teóricos e práticos: a emergência da crise habitacional, os efeitos dos processos de segregação socioespacial e gentrificação, o aumento considerável do número de idosos residindo sozinhos e isolados, o fenômeno migratório e o colapso da assistência social. De forma provocativa, Willians afirma que o trabalho social, no contexto europeu, está fora de sintonia – “sem voz” e “sem reconhecimento” – em relação aos principais debates sobre o desenvolvimento urbano sustentável, sendo cada vez mais requisitado para exercer ações compensatórias, de controle e vigilância social (GOMES, 2020, p. 33).

Desse modo, diferentemente dos projetos arquitetônicos, urbanísticos e do acervo físico dos empreendimentos habitacionais construídos ao longo do tempo, que foram sistematizados, a exemplo da coletânea organizada por Nabil Bonduki (2014)⁵, os registros e as experiências dos projetos e as demais ações de trabalho social aliadas a essas intervenções carecem, ainda, de uma cuidadosa análise acerca de sua natureza, finalidade e significado. Há, portanto, uma grande lacuna na literatura sobre a própria história de como a dimensão social foi sendo constituída ao longo do tempo nas diversas experiências de provisão pública de moradias.

Trabalho Social: questões sobre os dilemas e desafios ao trabalho profissional

A partir de 2010, os movimentos sociais de luta por moradia e as universidades mobilizaram-se e realizaram diversos encontros, seminários internacionais, cursos de aprimoramento entre outras atividades de formação e intercâmbio de experiências, tendo como tema central o Trabalho Social em Programas de Habitação de Interesse Social⁶.

⁵ BONDUKI, Nabil. *Pioneiros da Habitação Social - Volume 1 - Cem anos de construção de política pública no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp e Edições SESC, 2014.

⁶ A Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais (CEDEPE) – PUC SP organizou nos dias 09/09/2014 e 19/10/2014 encontros com vistas a debater os resultados da pesquisa que realizou a “Avaliação do Trabalho Social e dos impactos na vida das famílias no Programa MCMV: município de Osasco”. Posteriormente, nos

Os debates e os estudos decorrentes desse processo têm se concentrado nos desafios e resultados instaurados pelos programas federais Minha Casa, Minha Vida (MCMV), PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) Urbanização de Favelas, Habitar Brasil BID (HBB) e nos controversos processos de remoção e reassentamento involuntários.

A partir dos debates realizados, da literatura produzida sobre o Trabalho Social e da análise dos Projetos Técnicos Sociais identificados na pesquisa, foi possível problematizar cinco questões sobre os dilemas e os desafios postos aos profissionais que trabalham em equipes de Trabalho Social no Brasil.

A primeira questão refere-se ao desenho e à lógica assumida pelos programas federais. As críticas recaem sobre o “padrão” interventivo hegemônico, que exclui uma enorme parcela da população do direito social à moradia e ao uso de serviços sociais nos espaços urbanos, priorizando projetos de natureza focalizada e setorizada, em detrimento da universalização do acesso à moradia e aos benefícios da urbanização. Nesse contexto, as intervenções apresentam funções compensatórias como alternativa estratégica à crise habitacional, não entrando na pauta do governo a abertura de espaços participativos em relação às definições da política econômica que são, de fato, o que determina grande parte dos problemas vividos na cidade.

A segunda questão aponta para um recrudescimento da violência estatal, física e simbólica, direcionada à população mais pobre, que ocupa áreas estratégicas para o mercado imobiliário e para o Estado, instaurando processos que ocultam os avanços da especulação e valorização imobiliária e os interesses de grupos econômicos. Os estudos têm lançado luz às ações de resistência e organização da população para o enfrentamento de tal violência, questionando a imposição de projetos com vistas à construção de grandes condomínios homogêneos, aliada a processos socioeducativos denominados “Encontros de Integração” ou “Atividades socioeducativas”, que ignoram várias questões relacionadas à identidade do morador em relação a seu espaço e suprimem das intervenções aspectos culturais da população, reeditando as premissas utilizadas nas décadas de 1940 e 1950 de controle moral da população. A esse respeito Santana, Holanda e Moura (2012) problematizam como há um desconhecimento por parte do Governo Federal sobre a particularidade da moradia na Amazônia, dado que os projetos urbanos e habitacionais implementados na região não respeitam o modo de morar dos povos e comunidades tradicionais. Acrescenta-se, ainda, a esse debate os diversos problemas construtivos dos empreendimentos, baixa qualidade das moradias e a dificuldade de acesso a outros serviços e equipamentos públicos essenciais.

A terceira questão refere-se à gestão participativa dos projetos habitacionais. Na grande maioria das experiências analisadas, os canais de participação criados tiveram baixo poder de decisão sobre as intervenções já programadas, tendo um caráter muito mais informativo e de legitimação das propostas, esvaziando seu potencial reivindicatório e de

dias 11/09, 16/09 e 05/10/2015 o CEDEPE organizou a atividade programada “Questão Urbana, Política Habitacional e Trabalho Social”, conduzida pelas professoras Dra. Rosângela de O. Paz PUC SP e Dra. Tania R. Godoy Diniz UNIFESP-Santos. Posteriormente, a Rede Internacional de Ação Comunitária – Interação, a Caixa Econômica Federal e a Fundação Getúlio Vargas promoveram, em 25/09/2015, o Seminário Trabalho Social em Programas de Habitação e Desenvolvimento Urbano: Entre o Ideal e o Concreto reunindo técnicos, gestores e representantes do Ministério das Cidades. Em 25/11/2015 o CEDEPE/PUC SP organizou o Seminário sobre “Trabalho Social em Habitação e Interesse Social: perspectivas políticas” e no ano seguinte, de 15 a 17 de março, promoveu o Colóquio Internacional sobre Trabalho social e os desafios do Direito à Cidade.

explicitação de conflitos, tornando-se “verdadeiras fábricas de produzir consensos”, ferindo diretamente um dos princípios da política nacional no que se refere à “gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos” (BRASIL, 2010, p. 30).

A quarta questão diz respeito à dimensão operacional e à implementação dos programas federais. Os principais debates apontam que o TS tem sido visto como algo secundário, sendo realizado de forma precária por empresas contratadas ou pelas secretarias de assistência social dos municípios, que possuem outras atribuições, muitas delas urgentes e concorrentes com a implementação dos programas habitacionais. A maioria dos municípios brasileiros continua não dispondo, no organograma institucional, de departamentos ou setores responsáveis pelo gerenciamento das intervenções e, muito menos, de equipes técnicas específicas para condução dos processos exigidos pelos projetos habitacionais. Os trabalhadores sociais, na maior parte dos projetos, não participam do planejamento da intervenção de forma a construir uma ação integrada, e suas ações geralmente desvalorizadas pelos outros membros da equipe. O conjunto de diagnósticos e estudos exigidos pelas normativas e realizados junto às famílias e territórios onde ocorrem as intervenções, em grande parte das vezes, não são utilizados como instrumento de planejamento das ações entre as diferentes equipes, nem na articulação intersetorial com vistas a atender outras necessidades da população.

Outro problema assinalado refere-se à contratação do trabalho social, algo que tem gerado muitos entraves, o principal deles refere-se ao atraso nos processos licitatórios, que são realizados de maneira fragmentada para diferentes fases da intervenção em um mesmo território. Não cumprindo, desse modo, uma das diretrizes da política habitacional (dos Governos Lula da Silva-Dilma Rousseff) relacionada a atender, de fato e de forma integrada, as necessidades da população. Ainda nesse eixo, os debates têm destacado a carga excessiva de tarefas e funções para equipes técnicas, geralmente reduzidas, contratadas de forma terceirizada, com baixos salários, dispondo de poucos recursos financeiros e materiais, além de prazos muito exíguos para as exigências do programa habitacional e do agente financeiro.

É consenso entre os estudiosos de que o TS agrega qualidade e faz diferença, mas não resolve problemas estruturais dos programas habitacionais, como: falhas de projeto, problemas construtivos e de inserção urbana, problemas sociais relacionados ao contexto das intervenções – tráfico de drogas, violência, falta de serviços e equipamentos públicos.

A quinta questão refere-se às instruções normativas impostas pelo Governo Federal aos municípios que aderem ao SNHIS e o relacionamento destes com o agente financeiro (Caixa Econômica). Os trabalhos investigados tecem críticas em relação ao formato desenhado pelo Ministério das Cidades e que sofreu forte influência de organismos multilaterais (BID/Cities Alliance), provocando uma maior instrumentalização, normatização e controle do TS que, assim, passa a ser um produto medido e controlado conforme as regras previstas nos manuais de operacionalização.

Os processos instaurados a partir dessa lógica acabam padronizando as intervenções, sem considerar as especificidades locais. As ações do TS são medidas e igualadas com os tempos das obras, pressupondo, de forma equivocada, a simultaneidade e a linearidade de processos distintos. Contudo, diferentemente das obras, os controles sobre os processos do trabalho social não são em relação à sua qualidade, mas ao registro das

ações e à quantificação dos participantes, sendo, muitas vezes, a forma mais valorizada que o próprio conteúdo e resultados das intervenções. Nessa lógica, o agente financeiro possui um maior poder de veto e controle sobre os projetos apresentados pelos municípios proponentes. Contudo, os parâmetros de avaliação dos projetos são altamente discricionários e subjetivos. Os profissionais têm apontado as inúmeras exigências dos agentes financeiros, que, na maior parte das vezes, não estão previstas na instrução normativa orientadora das ações do TS. Por outro lado, profissionais que atuam junto ao agente financeiro destacam a ausência de parâmetros e instrumentos de avaliação dos projetos técnicos apresentados pelos proponentes (estados e municípios) e a baixa qualidade das propostas.

Considerações finais

As reflexões empreendidas no capítulo sistematizaram algumas questões. A primeira refere-se às próprias definições, expectativas e objetivos atribuídos ao trabalho social, concebidos pelo Governo Federal e pelas agências multilaterais de financiamento internacional para os programas habitacionais, que não expressam a realidade das ações desenvolvidas pelos municípios. Além disso, a intersetorialidade e a articulação das demais políticas sociais ainda é um objetivo muito distante nas intervenções.

Outra questão é que mesmo que os municípios tenham constituído conselhos, fundos e secretarias específicas para gerir os programas habitacionais, a qualidade e a quantidade dos recursos humanos das prefeituras são frágeis. Muitas prefeituras têm lançado mão dos contratos firmados com o Governo Federal para “suprir” sua deficiência operacional, terceirizando o trabalho social, o que tem gerado uma série de entraves. Verifica-se, ainda, que, embora tenha ocorrido um significativo aumento dos recursos destinados ao trabalho social, as ações, em grande maioria dos projetos, são subsumidas às obras físicas. Nota-se, ainda, que o significado e o lugar dado a este conjunto de ações/intervenções ainda é visto como acessório complementar e subalterno ao projeto arquitetônico e ao projeto de execução das obras (infraestrutura e edificação de moradias).

O trabalho social desenvolvido no âmbito dos programas de habitação de interesse social ainda está relacionado ao cadastramento e à seleção dos “beneficiários”, e ainda se configura como um indutor de processos participativos com vistas a minimizar os conflitos e os transtornos advindos com as intervenções urbanas e habitacionais. A participação da população está predominantemente vinculada à remoção dos obstáculos para o máximo de desempenho das obras, resolução dos conflitos cotidianos e adaptabilidade da população ao conjunto de benfeitorias, por meio de eventos pontuais, tradicionais, com ênfase na modalidade de reuniões e espaços de não decisão (SILVA, 2008, p. 239).

Observa-se, ainda, que os PTTS analisados reeditam fundamentos e matrizes operacionais das experiências pioneiras e originárias realizadas pela Fundação Casa Popular, Banco Nacional de Habitação (BNH) e Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), cujo ideário é o de “organizar e desenvolver comunidades” e de promover a integração social das famílias “beneficiárias”, assegurando a “sustentabilidade” das obras e dos empreendimentos habitacionais. Reproduzem um conjunto de intervenções similares às das décadas de 1950 e 1960, fundamentado em uma matriz conceitual ortodoxa e

conservadora, portanto defasados frente aos desafios que emergem atualmente na operacionalização dos projetos integrados.

Nesse sentido, até que ponto e de forma velada ainda não são reproduzidas formas autoritárias e implícitas de desqualificar a população, como se ela não soubesse participar, opinar, morar, trabalhar etc., necessitando de alguém mais qualificado tecnicamente para conduzi-los?

A manutenção dos eixos (Educação Sanitária e Ambiental, Participação e Organização Comunitária, Geração de Trabalho e Renda), que compõe o trabalho social revela a intencionalidade implícita de ensinar a morar, ensinar a participar, ensinar a conservar a obra e melhoria concedida e ensinar a aceitar as imposições governamentais. Além disso, parece ter ocorrido uma supervalorização do componente geração de trabalho e renda com vistas a assegurar a permanência das famílias nas áreas de intervenção estatal (GOMES, 2018).

Nota-se, assim, que ainda há um abismo entre o discurso e as pretensões do trabalho social e suas efetivas intervenções. Infelizmente, e contrariando as expectativas, a ideologia da adaptação e integração funcionalista, combatidas pelo pensamento crítico, ainda permanece. Enquanto mediadores entre o poder público e os representantes da população usuária dos serviços, os trabalhadores sociais, pela sua condição de trabalhadores assalariados, cumprem objetivos que lhe são atribuídos socialmente, que ultrapassam sua vontade e intencionalidade (GOMES, 2018).

Muitos projetos, de forma ambivalente, propõem, ainda, atividades cuja perspectiva reforça estereótipos sobre os comportamentos e o modo de vida da população que ocupam os territórios mais pobre das cidades. Aliado a essa perspectiva, evidencia-se também marcas do ideário higienista e aporofóbico “de ver os pobres como dependentes, incapazes de administrar as próprias famílias e recursos; passivos e abertos a assimilação dos valores da classe dirigente, sendo necessário processos pedagógicos para assimilação de valores e costumes da ‘Sociedade Moderna Periférica’” (SANTANA; GOMES; MIRANDA, 2021, p. 301).

A manutenção de tais fundamentos e matrizes operacionais contribui para a manutenção de uma hierarquia valorativa de quem é ou não cidadão, reproduzindo institucionalmente, de modo opaco e sutil, a dominação simbólica, que naturaliza cotidianamente preconceitos e estigmas que reforçam e perpetuam as desigualdades sociais (GOMES, 2020). Ao mesmo tempo, e de forma contraditória, existem as concepções e práticas do trabalho social de natureza progressista, que se voltam à defesa da democracia e dos direitos sociais e à ampliação do acesso aos serviços públicos à classe trabalhadora, ainda que os espaços públicos sejam limitados pela própria configuração da política social na ordem burguesa. Nesse sentido, os espaços contraditórios de intervenção profissional devem ser considerados espaços de disputa e orientados por princípios éticos e políticos que fomentem processos participativos nos territórios junto àqueles que sofrem todas as formas de exploração e opressão.

Referências

- BARBOSA, R. C. B. **Trabalho social e política habitacional: entre concepções e discurso.** s.f. 2013. Dissertação Mestrado. Universidade Federal do Pará. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de pós-graduação em Serviço Social. Belém, 2013.
- CARVALHO, M. C. B. **Gestão social e Trabalho Social: desafios e percursos metodológicos.** Curitiba: Cortez, 2014.
- DEMPSEY, N., et al. The social dimension of sustainable development: Defining urban social sustainability. **Sustainable development.** p. 289-300, 2011.
- GOMES, R. P. **Trabalho Social e Urbanização de Favelas: avanços, impactos e desafios dos programas federais.** London: Novas Edições Acadêmicas, 2018.
- GOMES, R. P. **MAIS QUE CONSTRUIR CASAS: interdependência entre provisão de moradias e trabalho social.** 427 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Gestão e Planejamento do Território. Universidade Federal do ABC, 2020.
- KOGA, D. O trabalho social e as vulnerabilidades sociais. **Metodologias do Trabalho social,** São Paulo: IEE – PUCSP, 2006.
- LLOPART, A. S. **La pérdida de la vivienda en la actualidad y las respuestas innovadoras desde el Trabajo Social.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a Universidade Ramon Ulull. Barcelona, 2015.
- OLIVEIRA, S. S. R. “**Trabalhadores Favelados**”: identificação das favelas e movimentos sociais no Rio de Janeiro e em Belo Horizonte. 2014. Tese (Doutorado em História, Políticas e Bem Culturais) – Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2014.
- OLIVEIRA, M. N.; CASSAB, L. A. O Serviço Social na habitação: O trabalho social como instrumento de acesso das mulheres à moradia. **Anais...** do I Simpósio sobre Estudos de Gênero e Políticas Públicas, ISSN 2177-8248 Universidade Estadual de Londrina, 24 e 25 de junho de 2010 GT 1. Gênero e políticas públicas – Coord. Silvana Mariano.
- PAZ, R. O.; TABOADA, K. J. Trajetória e concepção do trabalho social na Política Habitacional. *In:* PAZ, R.; ARREGUI, C. (Orgs.). **Trabalho Social Territórios e Moradia: a construção do direito à cidade.** Rio de Janeiro: Editora Veras, 2018.
- PASSOS, T. K. S.; LIMA, A. J. O trabalho social em Programas Habitacionais: O Programa Minha Casa Minha Vida em Teresina. **Rev. FSA,** Teresina, v. 14, n. 3, art. 12, p. 209-235, mai./jun. 2017. DOI:10.12819/2017.14.3.12.

PIMENTEL, J. R. O Trabalho Social no contexto da atual Política Nacional de Habitação: a difusão de um modelo e as implicações para o exercício profissional do assistente social. **Revista Convergência Crítica**, Núcleos de Estudos e Pesquisas Teoria Social – NEPETRABALHO SOCIAL, Movimentos Sociais, Direitos e Sociedade, v. 1, n. 1, 2012.

SANTANA, J. V. ; HOLANDA, A. C. G.; MOURA, A. S. F. (Orgs.). **A questão da habitação em municípios Periurbanos na Amazônia**. 1. ed. Belém: Editora da Universidade Federal do Pará - Edufpa, 2012.

SANTANA, J. V.; GOMES, R. P.; MIRANDA, L. C. Assistentes sociais na linha de frente da política urbana e habitacional: o que se tem pesquisado sobre as demandas institucionais e os desafios do trabalho profissional?. *In*: CUNHA, M. G. M., *et al.* (Orgs.). **Procad Amazônia**: formação e trabalho do Assistente Social no norte e no sul do Brasil. v. 2, 2 ed. Manaus e São Paulo: EDUA - ALEXA CULTURAL, 2021, p. 283-302.

SILVA, M. **A experiência do Programa Habitar Brasil BID – Região Chico Mendes**: Uma análise da participação social. 254 f. 2008. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Pós Graduação em Serviço Social, Universidade de Santa Catarina, Santa Catarina, 2008.

STEWART, G e STEWART, J. **Social Work and Housing** (BASW Practical Social Work Series) Hardcover, 1992.

TOSET, E. M. J. Razones para el Trabajo Social en Barrios Degradados vivienda y Territorio en la Unión Europea. **Lusíada**. Intervenção Social, Lisboa, n.º 39 [1º semestre de 2012].

WILLIAMS, Charlotte (Org). **Social Work and the city**. Urban themes in 21st-Century **Social Work**. Londres: Palgrave Macmillan, 2016.

WOODCRAFT, Saffron. Social sustainability and new communities: Moving from concept to practice in the UK. **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, v. 68, p. 29-42, 2012.