



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

FABRÍCIA ÂNGELO ALVARENGA

**O TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO:
REFLEXÕES A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA
MINHA VIDA**

SOUSA - PB

2024

FABRÍCIA ÂNGELO ALVARENGA

**O TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO:
REFLEXÕES A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA
MINHA VIDA**

Trabalho desenvolvido na Universidade Federal de Campina Grande da Paraíba como requisito para a obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Pereira França Júnior

SOUSA - PB

2024

FICHA CATALOGRÁFICA

A473t

Alvarenga, Fabrícia Ângelo.

O trabalho do/a Assistente Social na política de habitação: reflexões a partir da implementação do programa minha casa minha vida. / Fabrícia Ângelo Alvarenga - Sousa, 2024.

80 fls.

Monografia (Bacharelado em Serviço Social) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, 2024.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Pereira França Júnior

1. Atuação do assistente social. 2. Política habitacional. 3. Democratização do espaço urbano. 4. Programa minha casa minha vida. 5. Mitigação da desigualdade socioespacial. 6. Inclusão social. I. Título.

Biblioteca CCJS - UFCG

CDU 365.26(043.1)

FABRÍCIA ÂNGELO ALVARENGA

**O TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO:
REFLEXÕES A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA
MINHA VIDA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Núcleo de Monografias da UAD/CCJS da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) como exigência para obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Pereira França Júnior

Data de aprovação: ___/___/___

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Reginaldo Pereira França Júnior (UFCG)

Orientador

Prof. Ms. Anderson Henrique Vieira (UFCG)

Examinador

Profa. Ma. Franciele Silva Santos (UFCG)

Examinadora

Dedico ao meu pai, Manoel Ângelo, que sob o calor de tantos dias de sol, construiu o caminho que me fez chegar até aqui, na sombra. Obrigada por acreditar em mim, pai, mesmo quando eu não acreditava, eu te amo profundamente, nesta e em todas as outras vidas.

AGRADECIMENTOS

Eclesiastes 3:1 diz: “Para tudo há um tempo, para cada coisa há um momento debaixo dos céus”, foi essa promessa que me guiou e me trouxe até aqui, mesmo nos dias mais difíceis. Jesus não nos dá sonhos que não somos capazes de realizar. Ao meu grande amigo, Jesus, meu mais sincero agradecimento sempre.

Aos meus pais, Manoel e Neide, minha eterna gratidão por sempre me motivarem e acreditarem que eu conseguiria, pela amizade e apoio constante que nunca faltou e, principalmente, por moldarem a mulher que sou hoje. Vocês dois sempre serão minha maior inspiração de vida, força e coragem.

A minha fiel amiga de quatro patas, Luna, por todos os lambeijos e amor genuíno nos dias mais complicados desse processo.

As minhas amigas Vitória Torres e Ivanyr Nayara, por tornar a trajetória acadêmica mais leve, pela amizade e por todas as histórias construídas no 202.

Ao meu orientador Reginaldo Pereira, e ao meu querido professor Anderson Henrique por compartilharem todo o conhecimento necessário, por todo aprendizado, levarei vocês como exemplo de grandes profissionais e pessoas queridas que passaram pela minha vida.

E, por fim, agradeço também à Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), por proporcionar o ambiente e as oportunidades necessárias para o desenvolvimento acadêmico e pessoal. Agradeço aos professores e colegas que, de diversas formas, contribuíram para meu crescimento e formação ao longo dessa caminhada.

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto de estudo a atuação do(a) assistente social na política habitacional, com ênfase na análise da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida. Neste contexto, o objetivo principal é avaliar como o/a assistente social contribui para a efetividade das políticas habitacionais, especialmente no que se refere à inclusão social e à mitigação das desigualdades socioespaciais. Para isso, a metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica, que permitiu uma análise da literatura especializada sobre políticas habitacionais e a intervenção do/a assistente social, utilizando-se de autores renomados na área e de marcos legais importantes, como o Estatuto da Cidade e a Lei nº 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida. A pesquisa é de natureza qualitativa e se fundamenta no método dialético-crítico, que possibilita uma compreensão da realidade social através de suas contradições e totalidade. Neste panorama, os resultados desta pesquisa indicam que, embora o Programa Minha Casa Minha Vida tenha ampliado o acesso à moradia para milhares de brasileiros, ele também apresentou problemas estruturais persistentes. Entre os principais desafios enfrentados pelos assistentes sociais está a localização das unidades habitacionais em áreas periféricas e a fragilidade das políticas de suporte social contínuo. O estudo também ressalta a importância da atuação interdisciplinar do/a assistente social, que, ao articular diferentes saberes, contribui para o desenvolvimento de soluções mais efetivas, bem como a visão integral desse profissional permite uma leitura das dinâmicas sociais e a formulação de políticas públicas inclusivas. Logo, a conclusão deste trabalho aponta que o/a assistente social exerce uma função indispensável na operacionalização e também coordenação das políticas habitacionais, atuando também como mediador entre o Estado e as populações em situação de vulnerabilidade e no acolhimento dos sujeitos de sua ação, sua prática vai além da simples entrega de moradias, envolvendo também a promoção de políticas que garantam a inclusão social e a democratização do espaço urbano.

Palavras-chave: Assistente social; Política habitacional; Direito à moradia; Inclusão social.

ABSTRACT

The present work focuses on the role of the social worker in housing policy, with an emphasis on analyzing the implementation of the Minha Casa Minha Vida Program. In this context, the main objective is to evaluate how the social worker contributes to the effectiveness of housing policies, especially concerning social inclusion and the mitigation of socio-spatial inequalities. To achieve this, the methodology adopted was a bibliographic review, which enabled an analysis of the specialized literature on housing policies and the social worker's intervention, utilizing renowned authors in the field and important legal frameworks, such as the City Statute and Law No. 11,977/2009, which established the Minha Casa Minha Vida Program. The research is qualitative and is based on the dialectical-critical method, which allows for an understanding of social reality through its contradictions and totality. In this context, the results of this research indicate that, although the Minha Casa Minha Vida Program has expanded access to housing for thousands of Brazilians, it has also revealed persistent structural problems. Among the main challenges faced by social workers are the location of housing units in peripheral areas and the fragility of continuous social support policies. The study also highlights the importance of the interdisciplinary role of the social worker, who, by bringing together different fields of knowledge, contributes to the development of more effective solutions, while the professional's comprehensive approach allows for an understanding of social dynamics and the formulation of inclusive public policies. Thus, the conclusion of this work points out that the social worker plays an indispensable role in the operationalization and coordination of housing policies, also acting as a mediator between the State and populations in vulnerable situations and in welcoming the subjects of their action, their The practice goes beyond the simple delivery of housing, also involving the promotion of policies that guarantee social inclusion and the democratization of urban space.

Keywords: Social worker; Housing policy; Right to housing; Social inclusion.

LISTA DE QUADRO

Quadro 1: Atuação de assistentes sociais na Política Urbana	55
--	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO	17
1.1 Conceito de democratização do espaço urbano	17
1.2 Contextualização histórica do espaço urbano	22
1.3 Importância da democratização do espaço urbano para a justiça social	27
2 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL: a história contada e refletida	33
2.1 Evolução histórica das políticas habitacionais	33
2.2 Marco legal e institucional da habitação	38
2.3 O Programa Minha Casa Minha Vida	42
3 O PAPEL DO/A ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO	52
3.1 A intervenção do/a assistente social na política de habitação	52
3.2 Principais desafios enfrentados pelos/as assistentes sociais no contexto habitacional	60
3.3 Importância do trabalho interdisciplinar na política de habitação	65
CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS	71

INTRODUÇÃO

A política habitacional no Brasil tem se constituído como um campo de intervenção estatal, pautada pela necessidade de se garantir o direito fundamental à moradia digna, conforme preconizado pelo artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Pois, historicamente, o Estado brasileiro tem se deparado com problemas estruturais na implementação de políticas públicas habitacionais, seja pela escassez de recursos financeiros, seja pela complexidade inerente à gestão territorial e urbana.

Dentro desse contexto, a criação e implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), instituído pelo Governo Federal por meio da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, e posteriormente convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (Brasil, 2009), representou um marco importante nas políticas de habitação social no Brasil, em que objetivou a ampliação do acesso à moradia para famílias de baixa renda, mediante a construção de unidades habitacionais subsidiadas pelo poder público e financiadas a juros reduzidos.

Dentro desta ótica, o referido programa foi concebido como uma resposta às pressões sociais por inclusão habitacional e como um mecanismo de enfrentamento ao déficit habitacional que, à época de sua criação, acometia milhões de brasileiros. Todavia, a efetividade do PMCMV ultrapassa a mera construção de unidades habitacionais, implicando em várias questões, tais como a integração urbana, a acessibilidade aos serviços públicos essenciais e a sustentabilidade socioeconômica das famílias beneficiadas.

Nesse cenário, surgiu o papel preponderante do/a assistente social, profissional incumbido de articular as demandas sociais, fomentar a participação comunitária e promover a inserção social dos beneficiários do programa. Nesse ínterim, este profissional atua na mediação de conflitos, identificação vulnerabilidades e potencialidades das famílias, e elaboração estratégias que promovam a inclusão social e a dignidade humana.

A atuação do Assistente Social pressupõe, antes de qualquer coisa, conhecer a realidade sócio-histórica dos usuários do programa, suas demandas, carências e necessidades. Essa é uma fragilidade persistente do programa, pois mais importante do que ofertar moradia é garantir o acesso àqueles que mais precisam,

compreendendo a realidade e a dinâmica social dos indivíduos para que a moradia digna cumpra seu papel.

Nessa perspectiva, o Serviço Social contribui com seu arcabouço teórico na produção de estratégias, soluções e alternativas que tornem o habitar um espaço seguro e conectado à rede de equipamentos sociais – transporte, educação, saúde, saneamento básico. Do mesmo modo, para que se efetue o direito da moradia adequada, é importante considerar onde essa ela será construída; o local deve ser adequado e capaz de oferecer os meios necessários para o desenvolvimento econômico, social e cultural dos indivíduos.

Igualmente, o Serviço Social corrobora na Política de Habitação, atuando de diversas maneiras para mitigar os efeitos das desigualdades habitacionais. A avaliação das necessidades dos usuários da política permite que o este profissional dialogue com os indivíduos sobre suas reais necessidades, identificando aqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica ou inadequação habitacional.

Ademais, os Assistentes Sociais podem auxiliar os indivíduos no processo de acesso aos programas habitacionais, como o PMCMV, que exige critérios para a seleção. A atuação do Assistente Social inclui orientar os usuários sobre os documentos e meios necessários, bem como atuam como mediadores entre os interesses das famílias de baixa renda e as autoridades responsáveis pela habitação, buscando resolver questões em torno da moradia e encontrar as soluções necessárias.

Assim, percebe-se que o trabalho do Assistente Social assume uma dimensão interventiva e investigativa, que pressupõe conhecer a realidade social dos indivíduos para elaborar estratégias que visem o enfrentamento das diferentes manifestações da questão social. Para tanto, é imprescindível que o profissional possua um conjunto de conhecimentos para efetuar essa intervenção, incluindo conhecimento ético-político, teórico-metodológico e técnico-operativo (Fraga, 2010).

Dessa maneira, diante das mudanças normativas e operacionais introduzidas por este programa, torna-se necessário discutir como essas alterações impactam a prática profissional dos/as assistentes sociais e a efetividade da política habitacional, haja vista que as inovações trazidas pelo PMCMV, como a ampliação dos critérios de elegibilidade e a adoção de mecanismos mais eficientes de controle e fiscalização, devem ser avaliadas à luz da prática cotidiana dos/as assistentes sociais, que são agentes indispensáveis na operacionalização das políticas de habitação.

Não obstante os avanços observados, também é preciso problematizar os problemas que persistem na efetivação do direito à moradia digna, especialmente no que concerne à atuação dos/as assistentes sociais. Em destaque, a insuficiência de recursos, a precariedade dos serviços públicos complementares e as barreiras institucionais e burocráticas são entraves que limitam a capacidade de intervenção e a eficácia das ações desenvolvidas por estes profissionais.

Outrossim, a complexidade das dinâmicas sociais nas áreas de intervenção, muitas vezes caracterizadas por elevados índices de vulnerabilidade e exclusão social, demanda uma análise sobre as estratégias adotadas e os resultados alcançados.

Além do mais, é preciso destacar que a moradia, na sociedade capitalista em que vivemos, é tratada como uma mercadoria. Assim como a cidade, o espaço urbano e a terra, a moradia é uma mercadoria à qual nem todos têm acesso igualitário. Essas categorias são permeadas por contradições, lutas e desigualdades sociais, diretamente ligadas ao modo de produção capitalista.

Segundo Raquel Rolnik (2010), a falta de acesso à moradia adequada resulta de diversos fatores, incluindo a pobreza, a ausência de habitações de interesse social, os altos custos das terras, aluguéis e imóveis, a migração urbana forçada ou não planejada, e a destruição causada por desastres ambientais ou projetos de desenvolvimento.

Neste panorama, o interesse por este estudo surgiu da indagação sobre a conformação da Política Habitacional que temos hoje, os avanços e retrocessos ao longo de sua trajetória, até chegarmos ao atual programa Minha Casa Minha Vida, considerado o maior programa habitacional da história. Como analisaremos no decorrer deste trabalho, as políticas e programas habitacionais seguiram um modelo de financiamento que não considerava as complexidades e desafios do tema moradia.

O PMCMV, seguindo essa lógica, reforçou ainda mais as contradições e a segregação no espaço urbano. Rolnik (2015) evidencia que o PMCMV foi um marco histórico ao mobilizar enormes quantidades de subsídios públicos do Orçamento-Geral da União (OGU) para garantir que a população mais pobre tivesse acesso a políticas habitacionais e criou novos problemas habitacionais urbanos.

Entre eles, estão os enormes estoques de imóveis inadequados e vazios, imóveis construídos em terrenos sem qualidade e infraestrutura adequada, além de conjuntos habitacionais periféricos para onde são destinados os moradores. O

PMCMV poderia ser um importante vetor de qualificação das áreas precárias e de um modelo mais igualitário de ocupação do território, mas foi muito insuficiente (Rolnik, 2015).

Tendo em vista a contextualização apresentada, o presente estudo tem como objetivo geral analisar a atuação do/a assistente social na implementação da política de habitação, com foco nas reflexões a partir da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida, avaliando os desafios e as contribuições dessa intervenção profissional para a efetividade do direito à moradia digna.

Para atingir o objetivo supremo, delineou-se os específicos, que são os seguintes: 1) investigar a evolução histórica das políticas habitacionais no Brasil, destacando os principais marcos legais e institucionais que moldaram a intervenção estatal na área de habitação; 2) examinar a estrutura, os objetivos e as modalidades do Programa Minha Casa Minha Vida; 3) identificar e discutir os principais problemas enfrentados pelos/as assistentes sociais na implementação das políticas habitacionais, com foco nas atividades desempenhadas no contexto do PMCMV; 4) discutir a importância da intervenção de assistentes sociais no PMCMV, avaliando os impactos sociais e econômicos das suas práticas profissionais sobre as famílias beneficiadas.

Para atender aos objetivos propostos na pesquisa, foi utilizado o recurso metodológico bibliográfico, visando compreender a percepção de outros autores sobre o tema estudado. A questão-problema norteadora desta pesquisa é: como a Política Habitacional se configura como um espaço sócio-ocupacional para a atuação do Assistente Social?

Com base nisso, seguem outras questões que aprofundaram o debate. A primeira questão refere-se à consolidação da Política Habitacional no Brasil: qual foi a trajetória dessa política e quais avanços e retrocessos ela apresentou? A segunda questão é como pensar a reformulação do Programa Minha Casa Minha Vida, envolvendo a população no processo de tomada de decisões, com vistas a contribuir para alcançar o objetivo proposto nas diretrizes do programa, que é entregar moradia de qualidade à população. Já terceira questão é: como está inserido o profissional de Serviço Social na Política Habitacional e quais são as suas contribuições?

Para isso, esta pesquisa também se configura como explicativa. De acordo com Gil (2002, p. 2):

Essas pesquisas têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Esse é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas. (...) Pode-se dizer que o conhecimento científico está assentado nos resultados oferecidos pelos estudos explicativos.

Ainda em relação ao conhecimento da realidade, foi adotado o método dialético-crítico. A escolha deste referencial se deve ao fato de este método compreender a sociedade como uma totalidade concreta, atravessada por contradições que influenciam a dinâmica da vida dos sujeitos. A perspectiva dialética parte do pressuposto de analisar a sociedade e as relações sociais que a compõem através de um olhar crítico, levando em consideração o contexto histórico-social do objeto estudado. Como destaca Fernandes (2005, p. 8):

Na perspectiva do método dialético considera-se o específico, o singular, o particular, a totalidade. Considera-se a atividade concreta dos seres humanos, atividade em seu conjunto, em seu movimento histórico, sem isolar as partes. Busca-se perceber as relações internas dos fenômenos na conexão entre seus elementos.

Os Assistentes Sociais enfrentam, cotidianamente, diversas expressões da questão social, sendo a questão habitacional uma delas. Para compreender a complexidade que envolve essa problemática, o/a Assistente Social utiliza as categorias que compõem o método dialético-crítico: historicidade, totalidade, contradição e mediação. Com base nessas categorias de análise, o profissional busca conhecimento para entender como essa questão social surge e se manifesta na vida dos sujeitos e na sociedade. Segundo Fernandes (2005, p. 11), “a partir desta clarificação, o profissional pode articular estratégias de ação que favoreçam o desenvolvimento do campo social do sujeito humano”.

Em relação ao recurso metodológico bibliográfico utilizado para enriquecer o arcabouço teórico, foram escolhidos autores renomados que discutem as categorias "habitação", "moradia" e "cidade", como Raquel Rolnik, Ermínia Maricato, Nabil Bonduki, Henri Lefebvre e David Harvey. Também foram selecionados autores que discutem as categorias "questão social", "política social" e "Estado", como Marilda Iamamoto, José Paulo Netto, Maria Lúcia Duriguetto e Carlos Montaña, entre outros.

A pesquisa é qualitativa, pois, como evidencia Costa *et al.* (2018):

As pesquisas qualitativas buscam compreender os mais diversos aspectos de um fenômeno, voltando-se para explicação mais detalhadas de casos mais específicos, o que presume menor capacidade de generalização do que

as de natureza quantitativas. A tendência da abordagem é recolher informações de maior intensidade, profundidade, que expresse a complexidade do objeto analisado.

Dessa forma, para a coleta de dados foram utilizados instrumentos de análise documental de dados primários e secundários. As bases de dados empregadas na pesquisa incluem Google Acadêmico, SciELO, Periódicos CAPES, Redalyc e livros físicos. Esses recursos foram escolhidos para garantir uma diversificada fonte de informações, permitindo uma compreensão do tema estudado.

No primeiro capítulo, será trabalhado o conceito de democratização do espaço urbano, destacando a imprescindibilidade do acesso equitativo e inclusivo às cidades para a promoção da justiça social. Para além do conceito, o trabalho também aborda a contextualização histórica do espaço urbano e as políticas que buscam reduzir as desigualdades socioespaciais. No segundo capítulo, é apresentada uma análise histórica das políticas habitacionais no Brasil, com ênfase nas principais iniciativas desde o Banco Nacional de Habitação até o Programa Minha Casa Minha Vida. Discute-se o marco legal e institucional que molda a habitação no país, refletindo sobre os avanços e desafios enfrentados ao longo do tempo. O terceiro e último capítulo foca no papel do/a profissional do Serviço Social na política habitacional, especialmente no contexto do maior programa habitacional que temos atualmente, o MCMV. São abordados os principais desafios enfrentados por esses profissionais e a importância de sua atuação interdisciplinar para a promoção de soluções mais efetivas e inclusivas no campo habitacional.

1 DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

O presente capítulo está estruturado para oferecer uma discussão sobre os diversos aspectos que envolvem a ampliação do acesso ao espaço urbano, abordando, primeiramente, o conceito de transformação inclusiva do espaço urbano. Esse conceito será analisado à luz de teorias urbanísticas e sociológicas, com o objetivo de esclarecer as dimensões que formam a compreensão de um espaço urbano voltado à inclusão, envolvendo a acessibilidade, a equidade no uso e ocupação do solo, e a participação popular nos processos decisórios relacionados ao planejamento urbano.

Em seguida, a contextualização histórica do espaço urbano será abordada com o intuito de proporcionar uma visão das transformações ocorridas ao longo do tempo nas cidades, desde os primórdios da urbanização até os dias atuais. Para isso, esta contextualização inclui a análise das dinâmicas socioeconômicas, políticas e culturais que influenciaram a configuração espacial das cidades, bem como as políticas públicas que foram implementadas em diferentes períodos históricos, as quais tiveram impactos na forma como o espaço urbano foi organizado e utilizado.

Ao final, será discutida a importância da democratização do espaço urbano para a justiça social, destacando-se como a democratização do acesso e do uso do espaço urbano pode contribuir para a redução das desigualdades sociais e para a promoção de uma sociedade mais equitativa. Este segmento explorará os benefícios sociais, econômicos e ambientais decorrentes da democratização do espaço urbano, enfatizando a relevância de políticas inclusivas e participativas que assegurem a todos os cidadãos o direito à cidade, conforme preconizado por diversos instrumentos normativos nacionais e internacionais.

1.1 Conceito de democratização do espaço urbano

A democratização do espaço urbano é um conceito que ultrapassa as meras noções de acessibilidade e inclusão, adentrando no cerne das questões que visam a reestruturação equitativa das cidades (Marx; Araujo, 2016). Este conceito está enraizado nas teorias de justiça espacial, conforme discutido por autores como David Harvey e Edward Soja (2015), envolve um processo dinâmico de redistribuição do uso e ocupação do solo urbano.

Harvey (2010), em sua obra *Social Justice and the City*, argumenta que a justiça espacial é imprescindível para a promoção de uma sociedade mais equitativa, enquanto Soja (2013), em *Seeking Spatial Justice*, enfatiza a necessidade de uma abordagem crítica para entender as desigualdades espaciais.

Neste contexto, a democratização do espaço urbano busca assegurar que todos os cidadãos, independentemente de sua condição socioeconômica, tenham acesso igualitário aos benefícios proporcionados pela vida urbana. Tal perspectiva é corroborada por Henri Lefebvre (1967), cuja teoria do "direito à cidade", exposta em sua seminal obra *Le Droit à la Ville*, defende que o espaço urbano deve ser concebido como um bem coletivo, de todos os seus habitantes.

Lefebvre argumenta que o direito à cidade é, em última análise, um direito à vida urbana plena, onde todos têm a oportunidade de participar na produção e no uso do espaço urbano. Igualmente, a visão de Jane Jacobs (1961) em *The Death and Life of Great American Cities* complementa esta discussão ao enfatizar a importância das comunidades locais e da diversidade urbana na criação de espaços urbanos inclusivos.

Neste panorama, fundamenta-se nos preceitos consagrados na Constituição Federal de 1988, especialmente nos artigos que tratam do direito à cidade e à moradia digna, além dos princípios que norteiam a função social da propriedade e a política urbana (Brasil, 1988). Esse conceito, vinculado ao Estado Democrático de Direito, exige que a administração pública adote medidas proativas para garantir que os espaços urbanos sejam acessíveis e utilizáveis por todos os segmentos da sociedade, sem discriminação ou exclusão.

A reestruturação equitativa das cidades implica a implementação de políticas que promovam a integração socioespacial, combatendo a segregação e a desigualdade urbana. O artigo 182 da Constituição Federal, ao dispor sobre a política de desenvolvimento urbano, reforça o compromisso do Estado com a democratização do espaço urbano ao determinar que tal política deve assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. *In verbis*:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (Brasil, 1988).

Neste sentido, a referida diretriz constitucional impõe ao Poder Público a responsabilidade de ordenar o desenvolvimento urbano de maneira a evitar a concentração de riquezas e oportunidades em determinadas áreas da cidade, promovendo uma distribuição mais justa e equitativa dos benefícios urbanos (Marx; Araujo, 2016).

Dessa maneira, percebe-se que o direito à cidade está consagrado implicitamente no texto constitucional e explicitado pelo Estatuto da Cidade, sendo espelho de uma busca de justiça social e a inclusão, exigindo que as políticas urbanas sejam formuladas e implementadas com a participação ativa da população, de modo a refletir as necessidades e aspirações dos cidadãos.

Ainda nesta questão, a função social da propriedade, princípio basilar do ordenamento jurídico brasileiro, estabelece que o uso da propriedade urbana deve atender ao interesse coletivo e não exclusivamente aos interesses individuais dos proprietários. Esse princípio está presente no artigo 5º, inciso XXIII, e no artigo 170, inciso III, da Constituição Federal, servindo como fundamento para a implementação de instrumentos de política urbana que visem corrigir as distorções no uso do solo, combater a especulação imobiliária e promover a ocupação ordenada e sustentável dos espaços urbanos (Brasil, 1988). Em termos da letra de lei:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social. (Brasil, 1988).

Com base nisso, o compromisso com a democratização do espaço urbano implica a necessidade de repensar as práticas de gestão urbana e adotar um modelo de desenvolvimento que privilegie a justiça social e a sustentabilidade, que deve ser capaz de enfrentar os problemas impostos pela urbanização acelerada e pelas desigualdades socioeconômicas, promovendo a criação de cidades mais justas, democráticas (Alfonsin; Chala, 2020).

Ademais, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, ao regulamentar os instrumentos de política urbana previstos na Constituição, oferece uma base normativa para a efetivação da democratização do espaço urbano, promovendo a gestão democrática das cidades e a participação popular nos processos decisórios (Brasil, 2001).

Desta forma, a democratização do espaço urbano não se limita à mera criação de áreas acessíveis, tendo em vista que envolve um compromisso com a justiça social e a igualdade de oportunidades, assegurando que todos os cidadãos possam usufruir plenamente dos benefícios e oportunidades oferecidos pelo ambiente urbano. A realização deste ideal exige uma abordagem sistêmica, que considere as interações entre os diversos aspectos da vida urbana, incluindo a habitação, o transporte, a infraestrutura, os serviços públicos e os espaços de convivência.

O conceito de democratização do espaço urbano também se articula com os princípios do direito à cidade, proposto por Henri Lefebvre e posteriormente incorporado na agenda urbana global, sobretudo pela Nova Agenda Urbana adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III).

O direito à cidade implica a construção de cidades inclusivas, onde a participação democrática dos cidadãos na tomada de decisões sobre o desenvolvimento urbano é um elemento central, reforçando a ideia de que o espaço urbano deve ser gerido de forma a atender às necessidades coletivas e promover o bem-estar de todos os habitantes.

A noção de direito à cidade, conforme delineada por Lefebvre (1967), ultrapassa a simples provisão de serviços e infraestruturas urbanas, englobando a reivindicação de um ambiente urbano que possibilite o pleno desenvolvimento humano, social e cultural de seus habitantes. Este direito é essencialmente um direito

coletivo e difuso, que demanda a implementação de políticas públicas inclusivas, capazes de reverter processos históricos de exclusão e marginalização urbana.

Conceitualmente, o direito coletivo envolve interesses que pertencem a grupos específicos, onde os beneficiários podem ser identificados e têm uma relação direta com a questão tratada. Já o direito difuso, por sua vez, engloba interesses que não pertencem a um grupo específico, mas à sociedade em geral, sendo indivisíveis e impessoais (Cunha, 2022).

A Nova Agenda Urbana, adotada durante a Habitat III, em Quito, em 2016, reafirma e amplia esses compromissos, promovendo uma visão de urbanização que privilegia a justiça social e a resiliência urbana. Tal documento orientador insta os Estados-membros a adotar uma abordagem centrada no ser humano para o planejamento e desenvolvimento urbanos, garantindo que todos os habitantes, especialmente os grupos mais vulneráveis, tenham acesso igualitário aos benefícios da urbanização (IPEA, 2016).

A gestão democrática das cidades, conforme preconizada pelo direito à cidade, exige a criação de mecanismos institucionais que assegurem a participação efetiva dos cidadãos nos processos decisórios, permitindo que suas vozes e interesses sejam devidamente representados e considerados (Brandt, 2018).

Este envolvimento cidadão deve ser deliberativo, influenciando diretamente as políticas e práticas urbanas, bem como a gestão participativa e inclusiva do espaço urbano deve ser acompanhada de uma distribuição equitativa dos recursos e oportunidades urbanas, corrigindo desigualdades e promovendo a justiça espacial (Ferreira; Cordovil, 2021).

Outra questão é que o direito à cidade, ao rejeitar a mercantilização desenfreada do espaço urbano, propõe uma nova ética de gestão urbana, na qual o valor de uso do espaço prevalece sobre seu valor de troca.¹ Ou seja, isso significa que as decisões sobre o uso do solo, a provisão de serviços e a alocação de recursos devem ser guiadas por considerações de bem-estar coletivo e justiça social, ao invés de interesses econômicos e especulativos.

¹ Valor de uso refere-se à utilidade ou função de um bem para satisfazer uma necessidade humana. É, portanto, o aspecto qualitativo da mercadoria, ou seja, o que a torna útil para quem a consome. Já valor de troca, é o valor de uma mercadoria em relação as outras mercadorias, ou seja, seu preço no mercado. Este conceito é quantitativo, e no capitalismo o valor de troca muitas vezes prevalece sobre o valor de uso. (Boitempo, 2013)

1.2 Contextualização histórica do espaço urbano

Neste segundo momento, é importante contextualizar o histórico e evolução do espaço urbano, para facilitar o entendimento das discussões posteriores. Conforme os ensinamentos de Starr (1991), as cidades surgem como centros de troca, cultura e poder, inicialmente em regiões como a Mesopotâmia, o Vale do Nilo, o Vale do Indo e a China antiga, caracterizados por uma organização espacial rudimentar, refletiam a divisão social do trabalho, as necessidades de defesa e a gestão dos recursos hídricos.

A urbanização nessas regiões foi propiciada pela fertilidade das terras, favorecendo a agricultura e permitindo a formação de excedentes, os quais incentivaram o desenvolvimento de complexas redes de comércio. Assim, as cidades tornaram-se epicentros de poder político e religioso, abrigando templos, palácios e centros administrativos, além de serem palcos de inovação tecnológica e cultural (Rose; Allen, 2018).

No decorrer dos séculos, a evolução das cidades foi influenciada pelas transformações sociais, econômicas e políticas. Na Idade Média, por exemplo, a cidade europeia era fortificada, com uma distinção entre o espaço urbano intra-muros e o espaço rural extra-muros, em que as muralhas das cidades medievais demarcavam um espaço de privilégio, onde se concentravam mercados, guildas e instituições religiosas e de governo (Lepage, 2015).

De igual modo, Mumford (2016) explica que a vida urbana medieval era marcada por uma organização corporativa, com a presença das corporações de ofício regulando a produção e o comércio, e pela centralidade das catedrais, que simbolizavam tanto o poder religioso quanto a identidade cívica.

Posteriormente, a Revolução Industrial, a partir do século XVIII, marcou uma transformação paradigmática no desenvolvimento urbano, caracterizada pela explosão demográfica, a migração em massa do campo para a cidade e a consequente expansão desordenada das áreas urbanas (Allen, 2017). A cidade industrial trouxe consigo a emergência de novos problemas, como a insalubridade, a poluição e a segregação espacial exacerbada pela concentração de fábricas e habitações operárias em áreas específicas.

As cidades cresceram rapidamente, sem o planejamento adequado, resultando em bairros densamente povoados e insalubres, onde as condições de vida eram precárias, bem como a proximidade das indústrias, com suas emissões de fumaça e resíduos, agravava a qualidade do ar e da água, expondo os habitantes a riscos sanitários e ambientais.

Igualmente, a cidade industrial acentuou a segregação social e espacial. Os trabalhadores, muitas vezes imigrantes ou provenientes das áreas rurais, eram confinados a moradias precárias próximas aos locais de trabalho, enquanto as classes abastadas se isolavam em bairros mais afastados e salubres, dessa maneira, espelhando as desigualdades econômicas e sociais, criando um ambiente urbano hierarquizado (Santos, 2013).

Em épocas contemporâneas, a evolução das relações sociais ao longo das décadas resultou em uma mudança no enfoque da relação entre o Estado e os indivíduos. Transcendemos de um Estado meramente liberal, cuja principal função era a não interferência na esfera privada dos cidadãos, para um Estado social. Este novo paradigma caracteriza-se pela conscientização de direitos difusos, progressivamente reconhecidos como direitos fundamentais. Entre estes, destaca-se a preocupação com um meio ambiente sustentável (Silva, 2016).

De fato, a urbanização promove a concentração tanto de riqueza quanto de pobreza nas cidades ao redor do mundo. O tema da pobreza urbana tem sido discutido há muito tempo, desde Friedman e Lackington, que abordaram a hiperurbanização, até Bose, que utilizava a expressão "urbanização caótica" já na década de 1960 (Santos, 2013).

Observa-se que, há muito, existe o receio de que as cidades não consigam absorver uma nova massa de habitantes decorrente do êxodo rural. Entretanto, a urbanização desde então tem se mostrado irrefreável, ou seja, o fenômeno é inevitável. Neste ponto, não faz mais sentido discutir as causas da urbanização, mas sim buscar soluções para melhorar as condições de vida nos grandes centros urbanos.

À guisa desta perspectiva, a cidade, por sua própria natureza, é um lugar vibrante. Todavia, de acordo com Carlos (2024), a evasão das interações e dos espaços heterogêneos, ou seja, a migração da cidade para as comunidades, compromete a própria essência da urbanidade, a qual reside na capacidade dos indivíduos de agirem em conjunto sem a necessidade de serem homogêneos.

Vale frisar que as transformações na escala e na forma urbana das cidades contemporâneas, como a priorização dos veículos em detrimento dos pedestres, a redução da diversidade de usos em diversos espaços, a suburbanização e a predominância da arquitetura defensiva, juntamente com a incapacidade e omissão do Estado em implementar políticas efetivas para os espaços públicos, frequentemente degradados e abandonados, contribuem para o esvaziamento desses espaços.

No espectro de Bortolo (2016), a expansão desses enclaves e o avanço dos processos de privatização urbana estão provocando uma tendência de evasão dos problemas urbanos, levando a um abandono crescente dos espaços públicos. Esse fenômeno manifesta uma rejeição à convivência entre diferentes classes sociais e à formação de laços de sociabilidade baseados na diversidade.

Assim, parece razoável extrair aquilo que de melhor o ambiente urbano proporciona, combatendo seus males, ao invés de tentar evitar que as pessoas se desloquem cada vez mais para as cidades.

Com a modernização contemporânea, todos os lugares se mundializam. Mas há lugares globais simples e lugares globais complexos. Nos primeiros apenas alguns vetores da modernidade atual se instalam. Nos lugares complexos que geralmente coincidem com as metrópoles, há profusão de vetores: desde os que diretamente representam as lógicas hegemônicas, até os que a ela se opõem. São vetores de todas as ordens, buscando finalidades diversas, às vezes externas, mas entrelaçadas pelo espaço comum. Por isso a cidade grande é um enorme espaço banal, o mais significativo dos lugares. Todos os capitais todos os trabalhos todas as técnicas e formas de organização podem aí se instalar, conviver, prosperar. Nos tempos de hoje, a cidade grande é o espaço onde os fracos podem subsistir (Santos, 2020, p. 322).

Convém destacar que, em crítica à atuação estatal, Harvey discorda veementemente da proposta de concessão de direito à propriedade privada, mediante regularização fundiária, para pessoas que residem em regiões irregulares, como se estivesse a oferecer um bilhete para a saída da pobreza. Citando o Rio de Janeiro como exemplo dessas iniciativas, ele afirma que o modelo dificilmente será bem-sucedido, uma vez que os pobres, atormentados pela escassez de rendimentos e dificuldades financeiras, são facilmente convencidos a vender esses imóveis a preços abaixo do mercado.

Harvey prognostica que, se essa tendência prevalecer, os morros ocupados por favelas, em alguns anos, estarão repletos de edificações de alto luxo com vista

para a Baía de Guanabara, enquanto os pobres serão removidos para regiões ainda mais distantes (Harvey, 2014, p. 56). Todavia, é imprescindível considerar que o Estado possui meios de interferir na paisagem urbana, definindo locais onde determinados tipos de empreendimentos poderão ser edificados.

Ainda segundo Harvey, a solução para o caos urbano passa por um controle democrático tanto sobre a produção quanto sobre os excedentes gerados pelo processo de urbanização. Ele argumenta que, desde o século XX, observa-se um grande e diversificado número de movimentos sociais urbanos que promovem e buscam a implementação de inovações urbanas em termos de sustentabilidade ambiental, incorporação de imigrantes e intervenção no desenho dos espaços urbanos. Apesar disso, isso não seria suficiente.

Corroborando com esta questão, a discussão sobre o excedente em Marx, especialmente em sua obra *O Capital* e na *Crítica da Economia Política*, apresenta a centralidade do conceito de mais-valia como chave para entender o funcionamento do capitalismo e, conseqüentemente, a produção do espaço urbano. O excedente, no pensamento marxista, refere-se ao valor que é produzido além do necessário para a reprodução da força de trabalho e que, sob o capitalismo, é apropriado pelos detentores dos meios de produção. Essa apropriação do excedente é o que permite a acumulação de capital e, conseqüentemente, o desenvolvimento das infraestruturas urbanas e a expansão das cidades (Marx, 2011; Marx, 2013).

No contexto da urbanização, o excedente não se manifesta exclusivamente na exploração do trabalho nas fábricas, mas na maneira como o espaço urbano é produzido, distribuído e controlado (Marx, 2011; Marx, 2013). As cidades, segundo Harvey e inspiradas por Marx, são arenas onde o capital busca continuamente reinvestir o excedente para gerar novas formas de acumulação. Isso ocorre tanto através da especulação imobiliária quanto da criação de grandes projetos de infraestrutura, que frequentemente servem aos interesses do capital, marginalizando os grupos menos privilegiados.

A divisão do trabalho que surge no processo de urbanização também está ligada à forma como o excedente é produzido e controlado. A especialização das funções no espaço urbano espelha as contradições do sistema capitalista, em que a fragmentação do trabalho e a segregação dos espaços acentuam as desigualdades sociais e espaciais. O controle democrático sobre o excedente, como propõe Harvey, seria uma mudança estrutural que envolveria a apropriação coletiva do processo de

urbanização, permitindo que os recursos gerados pelo espaço urbano fossem utilizados para atender às necessidades da população em vez de servir exclusivamente aos interesses do capital.

Ressalta-se que todos esses movimentos deveriam ter como objetivo primário a aquisição de maior controle sobre os usos do excedente produzido pelo capitalismo. Seria necessário que a economia de acumulação de riquezas se transformasse radicalmente em uma economia de espoliação e que, em nome dos espoliados, proclamasse seu direito à cidade – seu direito de mudar o mundo, de mudar a vida e de reinventar a cidade de acordo com seus mais intensos desejos (Harvey, 2014).

Com efeito, o autor passou a sustentar que, sendo a urbanização importante para a história da acumulação do capital, e diante da mobilização das forças do capital buscando revolucionar periodicamente a vida urbana, seria inevitável a existência de uma luta de classes dentro do espectro social da vida urbana. Isso contrasta com sua postura em 1989, quando afirmou que o socialismo em uma cidade não era um projeto factível, mesmo nas melhores circunstâncias (Harvey, 2005).

Nesta senda, parece razoável concluir que a cidade, sendo produto da atividade das próprias pessoas que nela residem, deve ser dividida, em termos de bens comuns, entre todos aqueles que participaram de sua produção. Essa premissa fundamentaria a reivindicação do direito à cidade por parte dos trabalhadores coletivos responsáveis por sua criação.

A urbanização se apresenta como um processo social no qual interagem uma diversidade de personagens, cada um com objetivos e compromissos diversos, que, na maioria das vezes, não conseguem conquistar seu espaço.

A sociedade urbana é dividida entre aqueles que têm acesso às mercadorias e serviços numa base permanente e aqueles que, embora tendo as mesmas necessidades, não estão em situação de satisfazê-las, devido ao acesso esporádico ou insuficiente ao dinheiro. Isso cria diferenças quantitativas e qualitativas de consumo (Santos, 2013, p. 45).

A cidade é, por excelência, o local onde pessoas de todas as origens e condições se relacionam, ainda que de forma conflituosa. "É o lugar em que pessoas desconhecidas entre si trabalham conjuntamente para alcançar, malgrado elas, resultados coletivos" (Santos, 2020, p. 319). A dinâmica dessa vida urbana tem sido objeto de análise por estudiosos de diversos campos, incluindo geógrafos, historiadores e juristas, que investigam os efeitos da urbanização em todo o mundo.

Sendo a cidade um reflexo de seus próprios habitantes, a cidade que almejamos deve espelhar o tipo de pessoas que desejamos ser, "que tipo de relações sociais buscamos, que relações com a natureza nos satisfazem mais, que estilo de vida desejamos levar, quais são nossos valores estéticos" (Harvey, 2014, p. 28). Desta forma, o direito à cidade não seria nada mais que o direito de modificar e compor a cidade de maneira que reflita os desejos da própria comunidade, promovendo solidariedade social, orgulho e senso de pertencimento.

1.3 Importância da democratização do espaço urbano para a justiça social

Como defende Milton Santos, com efeito, a cidade é, fundamentalmente, uma criação humana, emergindo de uma combinação de fatores variados. Economicamente, muitas cidades surgiram em locais estratégicos, como vales férteis de grandes rios, rotas comerciais antigas, ou próximas a centros industriais ou mineradores. Outros fatores incluem necessidades políticas, administrativas e de defesa militar (Santos, 2022).

Com a Revolução Industrial e os avanços tecnológicos, a urbanização acelerou devido à concentração de indústrias em grandes centros de comunicação e transporte, atraindo uma força de trabalho que migrava do campo para a cidade. No Brasil, a transformação da estrutura fundiária rural e os avanços na agropecuária, que reduziram a necessidade de mão-de-obra rural, também contribuíram para esse fenômeno (Dallanôra, 2020).

Como defende Baratelli e Milani (2019), a consequência desse processo foi uma demanda crescente por moradia, impulsionando a especulação imobiliária e o aumento dos preços dos imóveis urbanos, resultando no surgimento de habitações precárias em áreas periféricas, desprovidas de infraestrutura adequada, e no crescimento desordenado das metrópoles. A predominância de interesses individualistas culminou em assentamentos precários, que contribuíram para a degradação tanto da dignidade humana quanto do meio ambiente.

Diante desses desafios, Ross (2015) explica que emergiu o urbanismo como disciplina, com o propósito de planejar o crescimento urbano de maneira a prevenir o desenvolvimento de subúrbios degradados e controlar a especulação imobiliária desenfreada. A visão moderna de urbanismo propõe que a cidade seja concebida de

forma integral, como um território coeso e planejado para satisfazer as diversas necessidades de seus habitantes, incluindo moradia digna, acesso conveniente ao trabalho, convívio social, segurança, educação e preservação do patrimônio cultural.

De acordo com essa teoria de utilidade racional, a cidade não deve ser percebida apenas como uma coleção de espaços públicos e privados desconexos, mas como uma entidade coesa que transcende a simples localização geográfica de seus habitantes.

É preciso, em contrapartida, esclarecer que a segregação urbana não é consequência tão-somente da desigualdade social, pois também é da ocupação do espaço. As melhores escolas e os melhores serviços estão situados nos bairros destinados à população de maior renda, excluindo as classes mais pobres. Segundo Harvey, essa expansão ocorre por necessidade do próprio sistema capitalista, uma vez que, para que o sistema sobreviva, devem ser criados novos espaços para a acumulação (Harvey, 2004).

A segregação urbana decorrente do aumento da desigualdade social tem compelido as populações mais pobres a modificar suas relações familiares, de vizinhança e emprego, alterando, por conseguinte, seus hábitos culturais. Essas mudanças, juntamente com o processo migratório, exacerbam a desigualdade e a segregação (Veiga, 2009).

Outro problema é destacado por Abramo (2009), ao observar que, no Brasil, são comuns os processos de construção de assentamentos populares sem a devida regulamentação. Ele salienta que cabe ao Estado o "papel de coordenador social das relações entre os indivíduos e os grupos sociais" (Abramo, 2009, p.55). Todavia, na prática, segundo o mencionado autor, prevalece uma "lógica da necessidade". A esse respeito, afirma:

O acesso ao solo urbano a partir da lógica da necessidade não exige um capital político, institucional ou pecuniário acumulado; em princípio, a necessidade absoluta de dispor de um lugar para instaurar-se na cidade seria o elemento para acionar essa lógica de acesso à terra urbana (Abramo, 2009, p. 55).

Em seu estudo, o referido autor conclui que houve um aumento na oferta de unidades habitacionais em assentamentos populares irregulares, provocando um inchaço ainda maior nas cidades e uma ocupação desenfreada do solo urbano.

Esse aumento desordenado na oferta de espaços habitacionais, segundo Abramo (2009), decorre de uma oferta irregular e constante de espaços nas grandes metrópoles brasileiras, propiciando a ocupação dessas áreas pela população mais pobre das cidades, que, devido à falta de opções, acaba se estabelecendo em locais desprovidos da infraestrutura necessária para garantir uma qualidade de vida adequada. Esses assentamentos irregulares geralmente se formam em áreas já consolidadas, quase sempre carentes de serviços básicos, como transporte, equipamentos de saúde e redes de esgoto.

Analisando todos esses problemas, Abramo (2009, p. 67) enfatiza:

Um deles está relacionado com as políticas governamentais de acesso à moradia. O verdadeiro colapso da oferta de moradias formais para os setores populares explica o crescimento da informalidade via ocupações e fracionamentos irregulares e/ou clandestinos, mas também o surgimento da locação informal em áreas informais (Abramo, 2009, p. 67).

Todo o processo de expansão desordenada das cidades acarreta um efeito danoso, pois, com o aumento do raio urbano, o poder público encontra-se compelido a fornecer mais serviços públicos básicos à população, como saneamento, escolas, postos de saúde e transporte (Teixeira; Ribeiro, 2016). Especificamente em cidades brasileiras que não dispõem de um sistema de transporte integrado e eficiente, isso resulta na criação de “cidades dentro de cidades”.

A desigualdade urbana está relacionada com a distribuição desigual de recursos, serviços e oportunidades entre os habitantes das áreas urbanas, manifestando-se de forma ampla, englobando dimensões econômicas, sociais e espaciais. Essa distribuição desigual, contudo, encontra seu cerne na questão social, que está no centro das dinâmicas de poder e organização da sociedade. Segundo Anete Ivo (2010), a questão social surge das contradições do sistema capitalista, afetando diretamente o espaço urbano, que espelha as desigualdades sociais por meio da segregação, da periferização e da exclusão de certos grupos sociais dos direitos básicos.

Nesse sentido, a questão urbana é um resultado direto das desigualdades sociais, como apontado por autores como Lefebvre (1991) e Martins (2000), que destacam como o controle privado do espaço público intensifica as condições de marginalização e exclusão. A apropriação do espaço urbano e sua organização, dessa forma, destacam as tensões sociais e os conflitos de classe, tornando a luta pelo

direito à cidade uma expressão da resistência contra o modelo de urbanização capitalista. Dessa maneira:

Compreender a produção do espaço sob os desígnios do capital é ter clareza da contradição presente entre o valor de uso e de troca, considerando que os segmentos populares organizados lutam por uma apropriação e pela produção espacial ordenada a partir de suas necessidades sociais coletivas. (Oliveira; Closs, 2023, p. 195).

No tocante às desigualdades econômicas, estas são evidentes na discrepância de renda entre os diferentes segmentos da população urbana, em que a concentração de riqueza em determinadas áreas e a marginalização de outras resultam em uma configuração urbana onde os serviços básicos, como saúde, educação e segurança, são amplamente acessíveis apenas a uma parcela privilegiada da sociedade. Tal cenário perpetua a pobreza e acentua a vulnerabilidade das populações mais carentes, criando um ciclo de desigualdade difícil de romper (Colombo; Silva; Sobrinho, 2018).

As desigualdades sociais, por sua vez, dizem respeito à distribuição desigual de status, poder e prestígio entre os grupos sociais, que influenciam diretamente as oportunidades de ascensão social e a qualidade de vida dos indivíduos. Em muitas cidades, as políticas falham em promover a inclusão social, resultando em segregação e discriminação de grupos minoritários e desfavorecidos (Pochmann; Silva, 2020).

Diante disso, a dimensão espacial da desigualdade urbana é observada na forma como o espaço urbano é organizado e ocupado, pois, a segregação espacial é uma característica marcante das cidades desiguais, onde áreas bem servidas por infraestrutura e serviços convivem com periferias carentes e mal atendidas.

Esta segregação é um reflexo das desigualdades econômicas e sociais, onde as áreas periféricas, geralmente habitadas por trabalhadores, enfrentam problemas como a falta de transporte público eficiente, ausência de saneamento básico, precariedade das habitações e carência de áreas verdes e espaços de lazer.

Dessa forma, com base na discussão realizada, é importante enfatizar que a justiça social, no âmbito urbano, pressupõe a garantia de acesso igualitário aos bens e serviços oferecidos pela cidade, incluindo habitação digna, transporte eficiente, espaços públicos de qualidade, educação, saúde, lazer e segurança (Legroux, 2022).

Pois, a segregação espacial resulta em uma distribuição desigual desses recursos, onde populações mais abastadas gozam de infraestruturas sofisticadas e serviços de alta qualidade, enquanto os segmentos mais vulneráveis são relegados a

áreas periféricas com escassa oferta de serviços públicos e infraestrutura deficitária. Neste cenário, a política de habitação no Brasil possui singular importância no contexto da democratização do espaço urbano, uma vez que a promoção de uma política habitacional visa mitigar as desigualdades socioeconômicas e combater a segregação espacial (Cardoso; Aragão; Jaenisch, 2017).

Consoante Maricato (2017), a política de habitação no Brasil deve ser compreendida como uma estratégia integrada, que engloba a provisão de unidades habitacionais, a regularização fundiária, a urbanização de assentamentos precários e a revitalização de áreas urbanas degradadas. No entanto, é necessário confrontar o ideal previsto na legislação com a realidade prática.

Embora a lei preveja ações amplas e inclusivas, como a regularização fundiária e a revitalização de áreas degradadas, o processo de implementação muitas vezes esbarra em interesses econômicos, falta de recursos e a prevalência de uma lógica de mercado que privilegia a especulação imobiliária em detrimento do direito à moradia. A desigualdade persiste, sobretudo nas áreas urbanas, onde as políticas públicas de habitação, apesar de formalmente estruturadas, são insuficientes para atender as demandas reais da população mais vulnerável, reforçando o abismo entre o que está idealizado na legislação e o que efetivamente se concretiza na prática, agravando o processo de segregação espacial e exclusão social.

Neste sentido, a Lei Federal nº 11.124/2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), representa um marco normativo importante, ao estabelecer diretrizes para a implementação de programas habitacionais voltados para a população de baixa renda e criar mecanismos de financiamento, como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (Brasil, 2005).

A regularização fundiária, como parte integrante da política habitacional, corrobora na democratização do espaço urbano, ao conferir segurança jurídica da posse e propriedade a milhões de famílias que vivem em áreas informais. A Lei Federal nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural, introduz importantes inovações normativas, como a simplificação dos procedimentos de regularização e a criação do direito de laje, contribuindo para a inclusão social e econômica dos moradores de assentamentos precários (Brasil, 2017).

A urbanização de favelas e assentamentos informais é uma outra dimensão da política habitacional voltada para a democratização do espaço urbano, haja vista que programas de urbanização integrada, que envolvem a melhoria da infraestrutura

urbana, a provisão de serviços públicos e a participação comunitária, são basilares para a transformação dessas áreas em bairros plenamente integrados ao tecido urbano (Denaldi *et al.*, 2016).

A experiência do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Urbanização de Favelas, iniciado em 2007, destaca a importância de investimentos na melhoria das condições de vida em assentamentos informais, com impactos positivos na redução da pobreza urbana e na promoção da inclusão social (Brasil, 2007).

De acordo com os dados do Observatório das Metrôpoles (2018), cidades como o Rio de Janeiro, que recebeu grande parte dos recursos, evidenciam a importância dos investimentos realizados pelo PAC para a urbanização de favelas, especialmente em áreas periféricas, dotando-as de infraestrutura básica como saneamento, drenagem e energia elétrica.

Bem como, os projetos implementados sob o PAC promoveram a regularização fundiária, saneamento básico e melhorias habitacionais, resultando em impactos positivos na qualidade de vida dos moradores e na inclusão social. Entre os principais efeitos, houve uma melhora no acesso a serviços urbanos e uma redução de problemas como enchentes e riscos relacionados a desastres naturais (Observatório das Metrôpoles, 2018).

Neste contexto, o próximo capítulo irá explorar a trajetória das políticas habitacionais no país, analisando os principais marcos históricos e os diferentes modelos de gestão que influenciaram o desenvolvimento urbano. Através de uma análise reflexiva, serão abordadas as transformações nas políticas públicas desde o início do século XX até os dias atuais, com ênfase nos programas que visaram mitigar o déficit habitacional e promover a inclusão social.

2 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL: a história contada e refletida

O presente capítulo visa realizar uma discussão sobre a política de habitação no Brasil, abordando sua evolução histórica, o marco legal e institucional, e os principais programas habitacionais que precederam o Programa Minha Casa Minha Vida. Inicialmente, será discutido o desenvolvimento histórico das políticas habitacionais no país, com foco nas primeiras iniciativas adotadas ao longo do século XX e nas transformações que essas políticas sofreram ao longo do tempo, em resposta às mudanças socioeconômicas e ao processo de urbanização.

Em seguida, será analisado o marco legal e institucional que norteia a política habitacional, enfatizando as principais leis e dispositivos que moldaram a regulamentação da habitação no Brasil, com especial atenção para o Estatuto da Cidade e outras normativas fundamentais para a gestão urbana e habitacional.

Posteriormente, serão abordados os principais programas habitacionais que antecederam o Programa Minha Casa Minha Vida, apresentando uma visão reflexiva sobre as iniciativas governamentais implementadas ao longo das décadas, como as Cohabs e o Banco Nacional de Habitação. Esses programas serão analisados em termos de seus objetivos, estrutura e resultados, evidenciando suas contribuições e limitações para a redução do déficit habitacional.

Por conseguinte, o capítulo se dedicará a examinar o Programa Minha Casa Minha Vida, apresentando sua concepção, estrutura, modalidades, público-alvo e os impactos sociais e econômicos gerados pela sua implementação, além de críticas sobre sua efetivação e demais aspectos reflexivos. A partir dessa análise, será possível refletir sobre os avanços e problemas das políticas habitacionais no Brasil, considerando a trajetória histórica e os marcos institucionais que condicionaram seu desenvolvimento.

2.1 Evolução histórica das políticas habitacionais

As primeiras iniciativas habitacionais no Brasil, desenvolvidas ao longo do século XX são imagem da necessidade de enfrentamento das consequências da urbanização acelerada e do crescimento populacional desordenado, sobretudo nas grandes cidades. Nesse contexto, as políticas públicas de habitação emergiram como resposta às demandas crescentes por moradia adequada, especialmente entre as

populações de baixa renda, que enfrentavam condições precárias de vida nas áreas periféricas e em favelas.

Inicialmente, as políticas habitacionais eram fragmentadas, consistindo em ações esparsas de governos locais e em algumas iniciativas pontuais do governo federal. Contudo, o panorama começou a mudar a partir da década de 1940, quando a criação do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) marcou um dos primeiros esforços coordenados para a melhoria das condições de vida urbana (Guimarães *et al.*, 2010). No entanto, essas ações iniciais não configuraram ainda uma política habitacional ampla (completa), tendo impacto limitado frente à crescente demanda.

A situação começou a se alterar nas décadas de 1960 e 1970, período que marcou a era de maior intervenção estatal nas políticas habitacionais no Brasil, sob a égide dos governos militares. Foi nesse contexto que o Banco Nacional da Habitação (BNH) foi criado, em 1964, pela Lei nº 4.380, o qual buscava urbanizar e centralizar as ações governamentais e instituindo um sistema de financiamento habitacional (Brasil, 1964).

Para Motta (2011), a criação desse banco evidenciou a adoção de uma estratégia mais sistemática de enfrentamento do déficit habitacional, com apoio do governo federal. Através do BNH, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que permitiu a massificação da construção de unidades habitacionais, em grande parte através das Companhias de Habitação (Cohabs), que atuavam nos estados e municípios, construindo de unidades habitacionais.

Porém, apesar o banco tenha contribuído para a construção de moradias, as unidades oferecidas pelo sistema de financiamento estavam frequentemente fora do alcance das camadas mais pobres da população. Pois, a política habitacional desenvolvida pelos governos militares, voltada sobretudo para os setores médios e a classe trabalhadora formal, deixou de contemplar amplamente as populações mais vulneráveis. Do mesmo modo, o processo de urbanização acelerada e a migração rural-urbana, que caracterizaram esse período, contribuíram para a expansão descontrolada das periferias e para o surgimento de assentamentos informais, desafiando a efetividade das políticas governamentais.

Outra questão é que ao longo das décadas, crises econômicas e o crescimento desordenado das cidades impulsionaram a revisão das políticas habitacionais, que passaram a considerar, de maneira mais ampla, a habitação como um conjunto de direitos sociais essenciais à dignidade humana (Carvalho, 2024).

O avanço da urbanização, em especial a partir das décadas de 1950 e 1960, resultou em um intenso fluxo migratório do campo para a cidade, que, aliado à industrialização crescente, gerou uma demanda exponencial por moradias em áreas urbanas. As cidades, sem infraestrutura adequada para receber esse contingente populacional, começaram a sofrer com o surgimento de comunidades e assentamentos informais, agravando ainda mais a precariedade das condições de vida nas periferias (Antonucci *et al.*, 2018).

Essas condições de crescimento urbano desordenado foram exacerbadas por diversas crises econômicas, que sobrepujaram as necessidades econômicas e a crise do capital em oposição a crise de moradia. Para Silva (2019), nas décadas de 1970 e 1980, o Brasil passou por períodos de recessão econômica, alta inflação e endividamento externo, o que impactou a capacidade de investimento do governo em programas sociais, incluindo a habitação.

As políticas públicas passaram a ser marcadas por uma visão restritiva e limitada, que priorizava soluções pontuais e, muitas vezes, excludentes, já que as moradias financiadas eram direcionadas a parcelas da população com renda formal, deixando grande parte da população marginalizada sem acesso a políticas habitacionais adequadas. A concepção de habitação durante esse período estava atrelada ao financiamento imobiliário, com pouca consideração pelos aspectos mais amplos do direito à moradia, como acesso a serviços básicos, infraestrutura e integração social.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, um marco na redemocratização do país, houve uma transformação no tratamento jurídico e político dado à habitação. A Constituição, em seu artigo 6º, incluiu o direito à moradia no rol dos direitos sociais, consolidando a habitação como um direito fundamental, o que representou uma mudança na forma como o Estado deveria encarar as políticas habitacionais (Brasil, 1988).

A redemocratização trouxe consigo a necessidade de se pensar a habitação de maneira mais inclusiva, voltada para a construção de unidades habitacionais e para a criação de políticas de urbanização e regularização fundiária, com enfoque nas populações de baixa renda e em áreas vulneráveis (Luciano; Mello, 2019).

Consoante Barboza e Firmino (2022), a Constituição de 1988 também consagrou mecanismos de participação popular e controle social, que se refletiram na criação de conselhos e fóruns voltados ao debate sobre a política habitacional,

implicando na implementação de políticas mais integradas e inclusivas, com o objetivo de garantir o acesso à terra urbanizada, promover a regularização fundiária e urbanística de assentamentos informais, e assegurar o fornecimento de serviços essenciais, como saneamento básico, transporte e equipamentos sociais. As políticas habitacionais pós-Constituição passaram a ser pensadas de forma mais ampla, com o reconhecimento da habitação como um vetor fundamental de inclusão social e combate às desigualdades.

A criação do Estatuto da Cidade, em 2001, e a implementação de programas como o Minha Casa Minha Vida, em 2009, exemplificam a tentativa do Estado de adaptar as políticas habitacionais às novas demandas e aos desafios impostos pela urbanização e pelo déficit habitacional (Brasil, 1988; Brasil, 2001). Assim, a transformação ocorrida após a Constituição de 1988 estabeleceu um marco normativo que buscou garantir o direito à moradia e promover a integração urbana e social das populações mais vulneráveis.

É importante ressaltar neste panorama que a política habitacional no Brasil enfrenta problemas contínuos, em grande parte decorrentes das grandes desigualdades socioeconômicas. Apesar dos avanços institucionais e legislativos, as políticas implementadas têm apresentado limitações em termos de eficácia.

Um dos principais desafios enfrentados pelas políticas habitacionais, segundo Reis e Guareschi (2022), é a persistente exclusão social de vastas camadas da população, que permanecem sem acesso a moradias formais e serviços essenciais, como saneamento básico e infraestrutura urbana. As desigualdades socioeconômicas, refletidas na disparidade de renda e no acesso desigual ao mercado de trabalho, são amplificadas pela concentração de recursos nas áreas urbanas mais privilegiadas, enquanto as periferias crescem de forma desordenada, carecendo de investimentos públicos suficientes para garantir o mínimo de condições de habitabilidade. As políticas habitacionais, ao priorizarem a construção de moradias sem considerar a necessidade de um planejamento urbano integrado, falham em promover a inclusão social efetiva dessas populações, perpetuando um ciclo de marginalização.

Da mesma maneira, o modelo de financiamento habitacional historicamente adotado, que privilegia o crédito imobiliário vinculado à renda formal, exclui uma parcela expressiva da população que sobrevive na informalidade, comprometendo o alcance das políticas habitacionais, uma vez que grande parte dos cidadãos não

consegue acessar os programas governamentais, seja pela falta de garantias ou pela incapacidade de arcar com os custos de aquisição e manutenção de uma moradia formal (Pereira; Palladini, 2018). O resultado é a permanência de milhões de brasileiros em condições precárias, sem perspectivas concretas de melhoria, uma vez que a política habitacional continua, em muitos aspectos, vinculada a uma lógica de mercado que não atende às especificidades das camadas mais vulneráveis da população.

Outro fator é o impacto da urbanização desordenada, que agrava as desigualdades sociais e expõe a fragilidade da política habitacional no país. O crescimento acelerado das cidades tem levado à ocupação irregular de áreas de risco, como encostas e regiões alagadiças, onde a oferta de serviços públicos é inexistente (Cardoso, 2018). A falta de coordenação entre as esferas federal, estadual e municipal na gestão do território urbano contribui para a expansão dessas áreas, criando verdadeiros bolsões de pobreza onde a ausência de infraestrutura básica coloca em risco a vida de milhares de pessoas.

Igualmente, segundo Veras (2022), os programas habitacionais, embora representem uma tentativa de resposta do Estado, frequentemente carecem de continuidade e de mecanismos de avaliação e monitoramento, considerando que a falta de planejamento a longo prazo e a descontinuidade de programas em decorrência de mudanças de governo ou crises econômicas prejudicam a implementação de soluções duradouras para o déficit habitacional. A consequência é que as políticas se tornam meramente paliativas, sem abordar de maneira estruturada as raízes do problema, como a desigual distribuição de terras e a especulação imobiliária, que inflaciona o preço da moradia nas áreas urbanas e torna inviável o acesso a terrenos regularizados por parte das populações de baixa renda.

Nesse contexto, torna-se evidente que a política habitacional brasileira, apesar de seus avanços normativos, enfrenta enormes desafios para lidar com as desigualdades socioeconômicas e a urbanização desordenada. Nesta monografia, é defendido que uma política habitacional efetiva deve ir além da simples provisão de moradias, integrando ações de regularização fundiária, urbanização de assentamentos precários e promoção de um desenvolvimento urbano sustentável. Sem essas reformas estruturais, a política habitacional continuará limitada em seu alcance, perpetuando as disparidades sociais e a segregação urbana que historicamente têm marcado o desenvolvimento das cidades brasileiras.

2.2 Marco legal e institucional da habitação

Conforme abordado em seções passadas, as políticas habitacionais no Brasil tiveram seu início formal a partir de ações pontuais e pouco sistemáticas, com o Estado buscando, de maneira fragmentada, responder à crescente demanda por moradia, resultante do processo de urbanização acelerada ao longo do século XX. Todavia, foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que o direito à moradia foi formalmente reconhecido como um direito social no ordenamento jurídico brasileiro, elevando esse direito à condição de princípio fundamental para a dignidade da pessoa humana.

O artigo 6º da Constituição de 1988 incluiu a moradia no rol dos direitos sociais, ao lado de outros direitos essenciais como saúde, educação, e trabalho, representando um marco na institucionalização das políticas habitacionais. A partir desse novo paradigma constitucional, o Estado brasileiro foi compelido a estruturar políticas públicas que efetivamente garantissem o acesso à moradia, especialmente para as camadas mais vulneráveis da população. Nesse contexto, foram criados diversos órgãos e programas que visavam implementar de maneira mais efetiva o direito à moradia, articulando ações entre as diferentes esferas do governo e promovendo a participação social no processo de construção dessas políticas (Lima, 2020).

Um dos marcos mais importantes nesse sentido foi a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído pela Lei nº 11.124, de 2005. O SNHIS foi concebido como um mecanismo de articulação entre as esferas federal, estadual e municipal, com o objetivo de direcionar recursos e esforços para a construção de moradias voltadas para as populações de baixa renda, além de promover a regularização fundiária e a urbanização de assentamentos precários (Brasil, 2005).

O SNHIS, em sua estruturação, previu a criação de fundos específicos para o financiamento das políticas habitacionais, como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), destinado a subsidiar a construção de moradias e a implementar melhorias urbanísticas em áreas vulneráveis. Além do mais, o sistema estabeleceu mecanismos de controle social, por meio da participação popular em conselhos gestores, tanto em nível federal quanto nos estados e municípios,

garantindo que as comunidades beneficiadas pudessem acompanhar e influenciar a implementação das políticas habitacionais (Ferreira *et al.*, 2019).

Esse modelo buscou enfrentar o déficit habitacional de forma integrada, levando em consideração a construção de unidades habitacionais e a necessidade de garantir infraestrutura adequada, acesso a serviços públicos essenciais e a inclusão social das populações atendidas.

Entretanto, a complexidade da articulação entre as diferentes esferas de governo e a limitação de recursos financeiros muitas vezes comprometeram a efetividade das ações do SNHIS (Damasceno; Goulart, 2023). Apesar disso, a criação desse sistema representou um avanço na institucionalização das políticas habitacionais no Brasil, especialmente ao reconhecer a função do Estado na garantia do direito à moradia e ao promover um enfoque mais inclusivo e participativo na formulação e execução dessas políticas.

A partir da Constituição de 1988, a moradia passou a ser vista como um direito social inalienável, cujo cumprimento deve ser assegurado por meio de políticas públicas estruturadas, integradas e voltadas para a promoção da justiça social. Dessa forma, a evolução das políticas habitacionais no Brasil pós-Constituição de 1988 reflete o esforço do Estado em consolidar a moradia como um direito fundamental, mediante a criação de órgãos e programas que buscam enfrentar as desigualdades sociais e assegurar condições mínimas de dignidade para todos os cidadãos.

Após isso, um marco importante na legislação habitacional foi a promulgação da Lei nº 10.257, de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, em que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que tratam da política urbana, estabelecendo diretrizes gerais para a gestão do solo urbano e para o desenvolvimento de cidades mais justas e inclusivas (Brasil, 2001).

O Estatuto da Cidade introduziu instrumentos importantes para a gestão democrática das cidades, como o Plano Diretor, que se tornou obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, e mecanismos de controle da especulação imobiliária. Esses dispositivos visavam garantir a função social da propriedade, priorizando o uso do solo urbano para atender ao interesse coletivo, e não ao interesse privado, com vistas a reduzir a segregação espacial e promover o acesso à moradia digna para todos (Mergen; Zanetti; Reschilian, 2018).

Complementando essas disposições, a Lei nº 11.977, de 2009, que trata da Regularização Fundiária, trouxe novos instrumentos voltados especificamente para a

regularização de assentamentos informais em áreas urbanas. A lei visava integrar à cidade formal as áreas ocupadas irregularmente por populações de baixa renda, promovendo a titulação de propriedades e a urbanização de favelas (Brasil, 2009).

Esse processo de regularização fundiária foi concebido para enfrentar o fenômeno da informalidade que caracteriza grande parte das ocupações urbanas no Brasil, garantindo o direito à moradia e ao acesso a serviços públicos essenciais, como saneamento básico, energia elétrica e transporte. A regularização fundiária tornou-se, assim, um instrumento na política habitacional, ao possibilitar que milhões de brasileiros tivessem a propriedade formalizada de suas moradias, assegurando-lhes maior segurança jurídica e dignidade (Fernandes, 2022).

Apesar desse arcabouço legislativo e da estruturação das responsabilidades entre as diferentes esferas de governo, a política habitacional no Brasil recebe críticas, como a falta de recursos adequados, a dificuldade de coordenação intergovernamental e a crescente demanda por moradias nas grandes cidades.

O marco legal da habitação no Brasil, apesar de sua relevância, apresenta diversas falhas e lacunas que comprometem a plena efetividade das políticas públicas voltadas para o direito à moradia, especialmente no que se refere que a efetiva materialização desse direito ainda se depara com obstáculos estruturais que limitam seu alcance, deixando milhões de brasileiros em condições de precariedade habitacional.

A implementação do Estatuto da Cidade enfrenta dificuldades práticas que ressaltam a fragilidade da política habitacional no Brasil. Muitos dos instrumentos previstos no Estatuto, como o Plano Diretor e a regularização fundiária, dependem de uma articulação entre as esferas de governo e da vontade política das administrações municipais. Na prática, o que se observa é uma grande disparidade na aplicação desses instrumentos, resultando em um cenário de desigualdade entre os diferentes municípios (Bernardy, 2013).

Percebe-se que as cidades mais ricas e com maior capacidade técnica e financeira conseguem implementar políticas de uso do solo mais avançadas, enquanto os municípios mais pobres enfrentam severas dificuldades em elaborar e executar seus Planos Diretores, perpetuando um ciclo de exclusão social e urbanística.

Segundo a lição de Antonietto (2023), a Lei de Regularização Fundiária de 2009, embora tenha o mérito de tentar incorporar as áreas ocupadas irregularmente

ao tecido urbano formal, promovendo a titulação de propriedades e a melhoria das condições de vida dos moradores de assentamentos precários, a regularização fundiária tem sido tratada muitas vezes de forma meramente formal, sem a necessária atenção aos problemas estruturais que envolvem essas áreas.

A titulação de propriedades sem a correspondente urbanização e sem a oferta de serviços públicos basilares, como saneamento básico, transporte, educação e saúde, resulta em uma inclusão habitacional limitada, que não atende plenamente às necessidades dos beneficiários. A regularização fundiária, nesse sentido, é frequentemente utilizada como uma solução paliativa, que resolve o problema jurídico da posse de terra, mas que não se traduz em uma melhoria efetiva das condições de vida (Montiel *et al.*, 2022).

Outro aspecto que merece ponderação no marco institucional da habitação no Brasil é a falta de continuidade e de planejamento de longo prazo nas políticas públicas. A cada mudança de governo, especialmente no âmbito federal, observa-se uma descontinuidade nos programas habitacionais, com a substituição de projetos e a reestruturação de órgãos e instituições responsáveis pela gestão da política habitacional (Penalva; Duarte, 2010). Com isso, gera um vácuo na implementação das políticas, que ficam sujeitas a interrupções ou mudanças de foco, prejudicando a eficácia de ações a longo prazo que são essenciais para enfrentar o déficit habitacional crônico do país.

A criação de programas como o Minha Casa Minha Vida, por exemplo, foi uma tentativa de expandir o acesso à moradia para as camadas mais vulneráveis da população. Porém, as críticas em relação ao programa apontam para a concentração de moradias em áreas periféricas, sem a infraestrutura necessária para garantir a qualidade de vida dos moradores, perpetuando a segregação urbana e social (Souza; Santos, 2020).

Outrossim, a ineficiência do marco institucional da habitação no Brasil também se apresenta na ausência de uma política habitacional integrada, que considere a habitação como parte de um conjunto mais amplo de direitos urbanos (Bonduki, 2008). A moradia não pode ser dissociada do acesso a outros direitos, como o saneamento básico, a mobilidade urbana e o acesso a equipamentos públicos de saúde e educação.

Não obstante, o marco legal da habitação no Brasil ainda trata a questão de forma fragmentada, sem uma visão integrada que permita a promoção de cidades

mais justas e inclusivas. Essa fragmentação é visível na implementação de programas habitacionais que, em muitos casos, se limitam à entrega de unidades habitacionais, sem a devida preocupação com a qualidade do ambiente urbano em que essas unidades estão inseridas.

2.3 O Programa Minha Casa Minha Vida

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi instituído pelo governo brasileiro em 2009, com a promulgação da Medida Provisória nº 459, posteriormente convertida na Lei nº 11.977/2009 (Brasil, 2009). O contexto da criação do PMCMV se deu em meio a uma conjuntura econômica marcada pelo esforço do governo em impulsionar o desenvolvimento social e econômico, após a crise financeira global de 2008. Conforme explicam Lima e Zanirato (2014, p. 7):

Findado o governo FHC, novas oportunidades se abriram relativamente à questão urbana e habitacional em âmbito federal. O então eleito presidente Lula tinha como uma de suas principais propostas a formulação e consolidação de uma estrutura política, financeira e institucional que priorizasse ações inovadoras no referido setor, dando grande ênfase na inclusão das classes populares. Antes mesmo de sua eleição, o presidente Lula já havia, junto ao seu Instituto Cidadania, formulado o Projeto Moradia, um projeto que contou com a participação de ONGs, universidades, movimentos sociais e outros ligados a questão habitacional.

Neste contexto histórico, a proposta inicial visava, entre outros objetivos, mitigar o déficit habitacional existente no Brasil, especialmente nas faixas de renda mais baixas da população, ao oferecer subsídios e condições facilitadas de financiamento para a aquisição de imóveis residenciais. O programa foi parte de um conjunto de políticas públicas voltadas para a inclusão social, enfrentamento da pobreza e a melhoria das condições de vida das classes sociais de menor renda (Dourado; Sobrinho, 2022).

A origem do PMCMV remonta à necessidade de uma política habitacional de larga escala que pudesse atender, prioritariamente, a população de baixa renda, promovendo o direito à moradia digna. Logo, sua implementação representou um marco na política habitacional brasileira, na medida em que criou mecanismos financeiros e administrativos para possibilitar o acesso à casa própria por famílias que, historicamente, encontravam-se excluídas do mercado formal de crédito imobiliário (Chilvarquer, 2019).

Os principais objetivos do PMCMV são a redução do déficit habitacional, mas, também era objetivo a geração de emprego e renda, pois a construção civil foi um dos setores beneficiados com a expansão do crédito e a criação de novos empreendimentos habitacionais, o que resultou em expressivo aumento de postos de trabalho diretos e indiretos. Assim, o programa também cumpriu uma função contracíclica em termos econômicos, aquecendo a economia em momentos de crise, além de possibilitar um maior dinamismo na cadeia produtiva do setor de construção (Coelho; Carraro, 2019).

Ademais, o PMCMV trouxe como uma de suas inovações o subsídio direto para a aquisição de imóveis, especialmente para as famílias de baixa renda, que receberam financiamento com taxas de juros reduzidas, prazos de pagamento estendidos e condições diferenciadas conforme a faixa de renda. Essas medidas tinham o objetivo de tornar o sonho da casa própria acessível a milhões de brasileiros que, anteriormente, não possuíam condições de adquirir um imóvel. O programa foi concebido em faixas de renda, com maior ênfase na faixa de renda mais baixa (até três salários-mínimos), onde a maioria dos beneficiários recebeu habitações praticamente subsidiadas pelo governo.

Outrossim, segundo Nunes e Figueiredo Junior (2018), o PMCMV buscou promover a regularização fundiária e a melhoria da infraestrutura em áreas urbanas de interesse social, colaborando para a redução das desigualdades socioeconômicas no país, bem como propôs mecanismos de controle e avaliação para assegurar a qualidade das habitações e o cumprimento das metas estabelecidas.

Para Palladini (2018), a estrutura do programa se baseou em um modelo de parceria público-privada, em que o Estado atua como financiador e regulador, enquanto o setor privado, especialmente as construtoras, é responsável pela execução dos projetos habitacionais. O financiamento do PMCMV provém de diferentes fontes, com destaque para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Tesouro Nacional, que subsidiam as moradias de interesse social.

O programa foi dividido em faixas de renda, com subsídios proporcionais às necessidades financeiras das famílias, de modo a assegurar que as parcelas mais vulneráveis da população tivessem acesso às unidades habitacionais. As modalidades do programa Minha Casa Minha Vida foram estruturadas com base nas faixas de renda das famílias, de modo a assegurar que cada segmento populacional

pudesse ter acesso a condições de financiamento compatíveis com suas capacidades econômicas.

O programa original contemplava três principais faixas de renda, cada uma com critérios e subsídios próprios. A primeira dessas faixas, conhecida como Faixa 1, era voltada exclusivamente para famílias com renda mensal de até R\$ 1.800,00. Para os beneficiários inseridos nessa categoria, o programa oferecia altos subsídios governamentais, os quais poderiam cobrir até 90% do valor total do imóvel financiado. Tal benefício visava reduzir consideravelmente o valor das prestações mensais, as quais eram calculadas de forma a não exceder 10% da renda familiar bruta, proporcionando condições vantajosas para que essas famílias pudessem arcar com os custos da moradia (Silva; Gomes, 2016).

Ademais, o financiamento concedido na Faixa 1 possuía prazos estendidos de até 120 meses, sendo praticadas taxas de juros inferiores ao mercado ou até inexistentes, o que favorecia a aquisição de imóveis por parte das camadas mais pobres da sociedade (Chaves, 2019). Dessa forma, o programa visava atender primordialmente às necessidades habitacionais de famílias em situações de extrema vulnerabilidade social, assegurando o acesso à moradia e contribuindo para a promoção de dignidade e a melhoria das condições de vida dessa parcela da população, em conformidade com os preceitos constitucionais de garantia do direito à moradia e à função social da propriedade.

A segunda faixa do programa Minha Casa Minha Vida, denominada Faixa 2, abrangia as famílias cuja renda mensal se situava entre R\$ 1.800,01 e R\$ 4.000,00. Para esse grupo de beneficiários, o programa continuava a ofertar subsídios governamentais, embora em menor proporção em comparação à Faixa 1 (Almeida; Righi, 2018). Ainda assim, os subsídios eram consideráveis, proporcionando um alívio nos custos da aquisição imobiliária. Ainda, as linhas de crédito disponibilizadas a essas famílias contavam com taxas de juros inferiores às praticadas no mercado financeiro convencional, conferindo maior acessibilidade ao crédito imobiliário.

Nessa modalidade, as famílias podiam financiar até 80% do valor total do imóvel, com prazos de pagamento alongados, o que tornava as parcelas mensais mais acessíveis, permitindo a inclusão de um contingente populacional maior no mercado habitacional formal. A combinação de prazos estendidos e juros subsidiados visava viabilizar a aquisição de imóveis por uma faixa de renda que, embora não estivesse em situação de extrema pobreza, enfrentava barreiras no acesso ao crédito

imobiliário tradicional (Moura; Ferreira, 2014). Muitas dessas famílias, sem o suporte do programa, encontravam dificuldades para cumprir os requisitos exigidos pelas instituições financeiras, o que as excluía do mercado de moradias formais.

A Faixa 2, dessa maneira, tinha como objetivo específico atender a essa parcela da população, situada entre a extrema pobreza e a classe média, caracterizada por uma renda que, embora superior à Faixa 1, ainda não lhes permitia acessar de maneira plena o mercado imobiliário. Dessa forma, o programa constituía uma ferramenta para a classe média baixa, possibilitando a realização do direito fundamental à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição Federal, ao mesmo tempo em que promovia a inclusão social e econômica dessas famílias no contexto urbano.

Já a terceira faixa do programa Minha Casa Minha Vida, denominada Faixa 3, abrangia as famílias com renda mensal entre R\$ 4.000,01 e R\$ 7.000,00, sendo uma modalidade voltada para a população de renda média. Para os beneficiários dessa faixa, o programa ofertava condições de financiamento diferenciadas, especialmente no que se refere às taxas de juros, que eram mais baixas do que aquelas praticadas pelo mercado imobiliário convencional (Almeida; Righi, 2018). Embora não houvesse a concessão de subsídios diretos, como ocorria nas faixas 1 e 2, as condições facilitadas de crédito ainda representavam uma forma de incentivo governamental substancial.

Nessa modalidade, as famílias podiam financiar a aquisição de imóveis com prazos de pagamento compatíveis com suas capacidades financeiras, além de usufruir de taxas de juros subsidiadas, que tornavam o crédito imobiliário mais acessível. A ausência de subsídios diretos na Faixa 3 não retirava a importância do programa para essa faixa de renda, uma vez que o principal objetivo era garantir condições de financiamento vantajosas, permitindo que a classe média pudesse concretizar o direito à moradia própria sem precisar recorrer ao sistema financeiro habitacional tradicional, cujas condições muitas vezes se mostravam onerosas e inacessíveis.

O foco dessa faixa residia na necessidade de apoiar uma população que, embora não se encontrasse em situação de vulnerabilidade econômica, ainda dependia de condições diferenciadas para acessar o crédito habitacional de forma adequada. Dessa maneira, a Faixa 3 atuava como um mecanismo de ampliação do

acesso à casa própria, contribuindo para a formalização do mercado imobiliário ao incluir um maior número de famílias nas políticas públicas habitacionais.

Tal medida coadunava-se com o princípio constitucional de redução das desigualdades sociais, previsto no artigo 3º, III, da Constituição Federal, ao promover a inclusão de cidadãos no mercado formal de habitação e, conseqüentemente, o exercício pleno do direito à moradia digna, conforme preconizado no artigo 6º da Carta Magna (Brasil, 1988).

Além dessas faixas de renda, o Programa Minha Casa Minha Vida também contemplava modalidades específicas para atender a grupos populacionais com necessidades habitacionais diferenciadas, como as populações rurais e os beneficiários do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU). O Minha Casa Minha Vida Rural, por exemplo, foi desenhado para atender trabalhadores rurais, permitindo a construção de moradias em áreas fora do perímetro urbano. Nesse caso, os subsídios e as condições de financiamento eram adaptados à realidade econômica e social do campo, promovendo a inclusão habitacional de uma grande parcela da população rural que, historicamente, havia sido excluída das políticas de habitação (Wendpap *et al.*, 2018).

Os critérios de seleção para o Minha Casa Minha Vida Rural incluíam, além da renda familiar, o vínculo das famílias com a atividade rural e a comprovação de que a moradia a ser financiada ou construída seria utilizada como residência permanente. Essa modalidade buscava garantir que as políticas habitacionais também contemplassem as necessidades específicas da população rural, que enfrentava desafios distintos daqueles presentes nas áreas urbanas (Carvalho; Paula; Pereira, 2016).

Sob o ponto de vista social, o programa foi elogiado por proporcionar a inclusão habitacional de famílias de baixa e média renda, especialmente por atender a uma demanda reprimida por moradia digna, que, por décadas, vinha sendo negligenciada por políticas públicas fragmentadas. Segundo dados apresentados por Bonduki (2014, p. 38):

Malgrado essas lacunas, é indiscutível que o Programa Minha Casa Minha Vida foi um marco da inclusão do subsídio como um elemento indispensável de uma política habitacional inclusiva e da retomada de uma produção massiva de moradias. Conforme pode ser visto na Tabela XX, entre 2009 e 2010, o programa contratou um total de 1.005.128 unidades habitacionais nas diferentes modalidades. Destas, até 31 de dezembro de 2010, tinham sido

entregues, 237.824 unidades enquanto as demais estavam em fase de produção. No total, essas contratações somam R\$ 53,16 bilhões, incluindo-se recursos do Orçamento Geral da União e do FGTS (onerosos e não onerosos). Até o final de 2011, haviam sido entregues, no total, 719 mil unidades. O total de unidades contratadas destinadas a famílias de até três salários mínimos (R\$1.395), segundo os dados oficiais que podem apresentar distorções devido à sonegação da renda, superou a proposta inicial, pois alcançou 571.321 unidades, ou seja, 42,8% superior à meta de quatrocentas mil originalmente previstas nessa faixa, o que é bastante positivo.

Porém, embora tenha promovido o acesso à casa própria, os impactos do PMCMV não foram uniformemente positivos, e o programa suscitou uma críticas relacionadas à sua implementação, localização dos empreendimentos e sustentabilidade a longo prazo.

Do ponto de vista econômico, o PMCMV melhorou a dinamização do setor da construção civil, um dos motores do crescimento econômico brasileiro durante a década de 2010 (Oliveira, 2017). Todavia, essa expansão econômica, ainda que importante, foi pontual e não suficientemente estruturada para garantir um desenvolvimento sustentável a longo prazo, tendo em vista que o crescimento econômico impulsionado pelo PMCMV foi muitas vezes localizado e temporário, sem uma estratégia expressa para a manutenção do dinamismo no setor após a conclusão dos empreendimentos.

Em termos sociais, o PMCMV promoveu a inclusão de milhões de famílias no mercado habitacional formal, oferecendo subsídios e condições de financiamento acessíveis, especialmente para as camadas mais vulneráveis da população. A melhoria das condições de vida de muitos brasileiros, que antes residiam em áreas de risco ou habitações precárias, foi um dos principais méritos do programa (Reduzino *et al.*, 2023). Sobre essa questão, a crítica está que essa inclusão habitacional muitas vezes veio acompanhada de desafios relacionados à qualidade e localização dos empreendimentos.

Um dos aspectos mais criticados do PMCMV foi a construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas, distantes dos centros urbanos, sem a devida integração com o tecido urbano e a infraestrutura necessária para garantir qualidade de vida aos moradores.

A situação é mais grave no caso da infraestrutura urbana e das condições de acesso aos próprios empreendimentos, aos locais de trabalho e aos equipamentos urbanos de saúde, educação (escolas e creches) e lazer. A precariedade dos acessos aos conjuntos (condições das vias principais de acesso, dificuldade de acesso ao transporte coletivo, aos locais de trabalho e aos equipamentos de educação, saúde e lazer) constituem fatores que

segregam espacialmente a população moradora nos conjuntos habitacionais e, portanto, também são indicativos de falta de eficácia social. Da mesma forma, a má qualidade da infraestrutura urbana, sobretudo nos acessos aos conjuntos habitacionais (como falta de calçadas, pavimentação inadequada, falta de pavimentação e de iluminação pública) isolam os moradores do restante da cidade e também reforçam a segregação social e espacial. (Carvalho; Stephan, 2016, p. 303).

Concordando com esta perspectiva, é perceptível que a falta de serviços públicos básicos, como transporte, saúde, educação e segurança, em muitos desses empreendimentos resultou em uma nova forma de exclusão social, onde as famílias, embora proprietárias de suas moradias, permaneciam marginalizadas em relação ao acesso a direitos básicos e à cidade como um todo.

Além do mais, a segregação espacial resultante da localização dos empreendimentos do PMCMV perpetuou um padrão histórico de urbanização excludente no Brasil. A concentração de moradias populares em áreas periféricas reforçou a divisão socioespacial, isolando as famílias beneficiárias em regiões afastadas e desprovidas de infraestrutura urbana adequada. Pois, consoante Carvalho e Stephan (2016, p. 287):

A implantação da habitação de interesse social sem a devida preocupação com o meio é uma tendência no cenário das cidades brasileiras, cujo resultado é a exclusão da camada de baixa renda dos locais privilegiados na cidade, devido ao interesse privado. A literatura na área de Arquitetura, Urbanismo e Planejamento Urbano mostram que se torna cada vez mais comum a construção de conjuntos habitacionais afastados desses locais e, em muitos casos, distantes de equipamentos e serviços coletivos e de uso social, o que gera desperdícios. Os efeitos sociais e territoriais das políticas habitacionais podem ser medidos a partir de metodologias de avaliação de políticas sociais.

Esse modelo de implantação contribuiu para o aumento do tempo de deslocamento entre as residências e os centros urbanos, gerando uma sobrecarga no sistema de transporte público e impactando negativamente a qualidade de vida dos moradores. Nesta senda, a ausência de equipamentos públicos e a dificuldade de acesso a oportunidades de emprego em áreas centrais também agravaram a vulnerabilidade econômica das famílias, muitas das quais continuaram a enfrentar dificuldades financeiras para manter suas novas residências, mesmo com o apoio do programa.

Outro ponto de crítica ao PMCMV diz respeito à qualidade das unidades habitacionais entregues, pois, apesar que o programa tenha construído milhões de moradias, houve recorrentes denúncias sobre a baixa qualidade das construções, com

relatos de problemas estruturais, infiltrações, falhas nos sistemas elétricos e hidráulicos, e materiais de construção de baixa durabilidade. Tais problemas evidenciam a fragilidade do controle de qualidade nas obras, muitas vezes terceirizadas a empresas que buscavam maximizar lucros em detrimento da qualidade das unidades.

Essa questão é explicada por Botega (2008, p. 13) como um problema inerente ao sistema capitalista, visto que:

[...] a análise histórica da realidade urbana brasileira, observada do ponto de vista das políticas urbanas adotadas, demonstra que, desde a adoção da política do encilhamento, a lógica de subordinar a política urbana e habitacional aos interesses da reprodução das relações capitalistas de produção tem orientado a ação do Estado. Esta lógica tem se demonstrado ao mesmo tempo uma forte fonte de lucro para o capital imobiliário e extremamente incompatível com as necessidades das classes populares, gerando uma sociedade urbana excludente e uma estrutura de cidade fortemente segregada, que tem na falta de moradia uma de suas características principais.

Esse cenário gerou um ciclo de manutenção e reparos constantes para os moradores, impondo um ônus financeiro não previsto para as famílias, que já lidavam com limitações econômicas. A precariedade das construções também colocou em questão a sustentabilidade do programa a longo prazo, uma vez que a durabilidade das moradias é imprescindível para a eficácia de uma política habitacional que busca garantir o direito à moradia digna.

O PMCMV também foi alvo de críticas pela falta de políticas complementares voltadas à criação de empregos e à integração social das famílias beneficiadas, considerando que a ausência de uma abordagem integrada que envolvesse também o desenvolvimento econômico local e o fortalecimento das redes de serviços públicos limitou seu impacto transformador. Sobre a referida problemática, Marguti (2018, p. 126) sublinha que:

Os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano devem ser utilizados de maneira a explorar as possibilidades de adensamento de áreas onde já exista a oferta de transporte público e demais infraestruturas (viária, energética, de saneamento e equipamentos). A necessidade de levar a cidade aos distantes locais onde estão sendo construídas moradias ocasiona, além de um gasto público adicional, o deslocamento da população de baixa renda para longe das oportunidades de emprego, estudo, lazer e, muitas vezes, leva ao rompimento dos laços sociais e de solidariedade pré-existentes, tornando-a ainda mais vulnerável diante da escassez de recursos necessários para que desenvolva suas capacidades.

Diante deste panorama, muitos beneficiários do programa, especialmente aqueles da Faixa 1, continuaram a enfrentar dificuldades econômicas após a aquisição da moradia, uma vez que o programa não oferecia suporte adicional para a inclusão no mercado de trabalho ou o desenvolvimento de projetos sociais que pudessem fortalecer a coesão comunitária e promover a autonomia financeira.

Ademais, um aspecto crítico dos impactos econômicos do PMCMV é o custo fiscal envolvido na sua implementação, visto que os subsídios oferecidos pelo governo federal representaram um elevado dispêndio de recursos públicos, o que gerou debates sobre a sustentabilidade financeira do programa a longo prazo. Em um contexto de crise fiscal e restrição orçamentária, a continuidade do programa passou a ser questionada, principalmente em relação à manutenção dos subsídios para as faixas de renda mais baixas.

Tendo em vista o contexto apresentado, como o PMCMV, em grande parte, focou na construção e financiamento de imóveis, mas negligenciou o suporte social contínuo necessário para garantir a inclusão plena das famílias no tecido urbano e social, o Assistente Social, como agente de promoção da justiça social, pode corroborar na inserção dessas famílias em redes de apoio e no acesso a serviços públicos, garantindo que a política habitacional inclua um acompanhamento amplo voltado para a promoção da cidadania e da dignidade.

Neste caso, a assistência social tem, como objetivo principal, a promoção do bem-estar social, atuando para reduzir desigualdades e garantir o acesso a direitos fundamentais. No caso do PMCMV, a ausência de uma estrutura sólida de acompanhamento social evidencia a importância do trabalho dos Assistentes Sociais, que poderiam auxiliar na mediação dos conflitos surgidos com a mudança para as novas habitações, no fortalecimento das redes comunitárias, no acesso aos direitos sociais e na melhoria da qualidade de vida das famílias.

O acompanhamento contínuo famílias pelo Assistente Social seria capaz de identificar vulnerabilidades, mediar o acesso a políticas públicas complementares e promover o fortalecimento da autonomia das famílias beneficiadas. Não obstante, o PMCMV não estruturou adequadamente esse suporte, o que gerou problemáticas no processo de inclusão social e, em alguns casos, resultou no abandono das habitações por parte dos beneficiários, dada a falta de condições adequadas para viver nas áreas onde os imóveis foram construídos.

Neste diapasão, o próximo seguinte abordará com maior extensão a atuação do/a assistente social na política de habitação, explorando suas atribuições e a relevância de sua atuação nesse campo. Para isso, será apresentado um panorama histórico da profissão, destacando suas principais responsabilidades e a evolução do trabalho do/a assistente social no contexto habitacional.

Em seguida, será analisada a intervenção desses profissionais nas políticas habitacionais, com ênfase nas estratégias e práticas voltadas para a promoção do direito à moradia digna. Também serão discutidos os principais problemas enfrentados pelos/as assistentes sociais, considerando as dificuldades impostas pela realidade socioeconômica e institucional. Bem como, será ressaltada a importância do trabalho interdisciplinar na política de habitação, destacando como a integração de diferentes áreas do conhecimento pode contribuir para a eficácia das ações habitacionais e para a garantia de direitos sociais.

3 O PAPEL DO/A ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO

O presente tópico inicia com uma abordagem sobre a intervenção do referido profissional na política de habitação, destacando como atua na promoção de direitos e inclusão social, especialmente no que tange à mediação entre as comunidades vulneráveis e o poder público. Esse trecho do capítulo foca no papel central que o/a assistente social exerce na formulação, implementação e acompanhamento das políticas habitacionais, assegurando que o direito à moradia digna seja respeitado e promovido.

Em seguida, o capítulo prossegue com uma análise dos principais problemas enfrentados pelos assistentes sociais no contexto habitacional, abordando os obstáculos estruturais e conjunturais que impactam sua atuação, explorando as dificuldades causadas pela urbanização desordenada, a precariedade dos recursos destinados às políticas de habitação e a fragmentação das ações públicas, que muitas vezes operam de maneira setORIZADA e desarticulada. Bem como, são discutidas as barreiras sociais e econômicas que limitam a efetividade das políticas habitacionais, como o acesso desigual aos serviços públicos, a segregação socioespacial e a falta de mecanismos de participação popular efetiva nos processos decisórios.

Também, o capítulo discute a importância do trabalho interdisciplinar na política de habitação, destacando como a colaboração entre diferentes áreas do conhecimento, como arquitetura, urbanismo, engenharia e economia, é imprescindível para enfrentar a complexidade dos problemas habitacionais, permitindo uma abordagem mais ampla dos desafios habitacionais, indo além da simples construção de moradias para incluir aspectos fundamentais como saneamento, segurança, infraestrutura e emprego.

3.1 A intervenção do/a assistente social na política de habitação

A atuação do (a) assistente social nas políticas públicas de habitação está relacionada com a história das políticas sociais brasileiras e com o desenvolvimento urbano, pois, desde o início da profissão no Brasil, marcada pela necessidade de atender às demandas sociais emergentes da crescente urbanização e industrialização, esse profissional colaborou na mediação entre as necessidades da população em situação de vulnerabilidade e o Estado.

Pode-se interpretar a partir do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) que, a figura do assistente social está direcionada para a promoção de direitos sociais, assegurando que a política habitacional considere o direito à cidade, entendendo-o como um direito à inclusão, à qualidade de vida e à justiça social. Consoante explica Gomes (2015), o (a) assistente social, ao realizar o diagnóstico das condições de vida da população, ao elaborar e implementar projetos sociais, atua na mediação entre o poder público e os grupos sociais vulneráveis, garantindo que a política urbana, especialmente a de habitação, esteja de acordo com as necessidades reais das comunidades e com os princípios de equidade e justiça social estabelecidos pelo Estatuto da Cidade

No Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005), estes profissionais atuam na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas de habitação, englobando a articulação com outras políticas públicas, como saúde, educação, assistência social e segurança, a fim de promover a inclusão social de forma mais ampla (Pimentel, 2010).

Outrossim, na lição de Netto (2017), atuam ainda objetivando que essas intervenções estejam alinhadas aos direitos humanos e sociais, e que considerem as especificidades culturais, sociais e econômicas das populações afetadas. Ao atuar em projetos de habitação de interesse social, o/a assistente social trabalha diretamente com as comunidades, identificando suas demandas, promovendo a participação popular e garantindo que essas políticas sejam desenvolvidas a partir de um diálogo inclusivo.

Na implementação de programas como o Minha Casa, Minha Vida, os (as) referidos (as) cooperam na garantia que os critérios de seleção sejam justos e que a política habitacional não seja vista como um instrumento puramente econômico, visto que a política social visa a transformação da realidade de famílias em situação de vulnerabilidade por meio de ações que integram a moradia ao território urbano, assegurando acesso a serviços públicos e infraestrutura (Nery, 2019).

Atualmente, as atribuições legais do(a) assistente social na área de habitação estão delineadas no Código de Ética e nas resoluções emitidas pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), as quais fundamentam e orientam o exercício profissional, garantindo sua consonância com os princípios éticos e legais que regem a profissão. O Código de Ética do/a Assistente Social, aprovado pela Resolução CFESS nº 273/1993, estabelece diretrizes éticas que orientam a prática profissional, destacando

o compromisso com a justiça social, a equidade e a defesa dos direitos humanos, princípios basilares na atuação dentro das políticas públicas habitacionais:

- I. Reconhecimento da liberdade como valor ético central e das demandas políticas a ela inerentes - autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais;
- II. Defesa intransigente dos direitos humanos e recusa do arbítrio e do autoritarismo;
- III. Ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis sociais e políticos das classes trabalhadoras;
- IV. Defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida;
- V. Posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática;
- VI. Empenho na eliminação de todas as formas de preconceito, incentivando o respeito à diversidade, à participação de grupos socialmente discriminados e à discussão das diferenças;
- VII. Garantia do pluralismo, através do respeito às correntes profissionais democráticas existentes e suas expressões teóricas, e compromisso com o constante aprimoramento intelectual;
- VIII. Opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação, exploração de classe, etnia e gênero;
- IX. Articulação com os movimentos de outras categorias profissionais que partilhem dos princípios deste Código e com a luta geral dos/as trabalhadores/as;
- X. Compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional;
- XI. Exercício do Serviço Social sem ser discriminado/a, nem discriminar, por questões de inserção de classe social, gênero, etnia, religião, nacionalidade, orientação sexual, identidade de gênero, idade e condição física. (CFESS, 1993).

No que se refere à área de habitação, o Código de Ética impõe ao (à) assistente social, em todos os aspectos, a responsabilidade de promover a cidadania e lutar pela garantia do direito, entre eles o direito à moradia digna, abrangendo obrigatoriedade desse (a) profissional empenhar-se na eliminação de todas as formas de preconceito, incentivando a participação da população na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas habitacionais (CFESS, 1993). Em outras palavras, deve atuar com foco na inclusão social e no fortalecimento da autonomia dos indivíduos e das comunidades, princípios que se alinham à perspectiva de um direito à cidade mais democrático e acessível.

Neste contexto, o documento "Atuação de Assistentes Sociais na Política Urbana: Subsídios para Reflexão", publicado pelo CFESS (2016), também apresenta

uma análise sobre o papel dos assistentes sociais nas políticas urbanas, com enfoque na defesa do direito à cidade.

No documento, são descritas diversas ações que os assistentes sociais devem adotar em suas intervenções na área de moradia e habitação, as quais foram organizadas em categorias, incluindo atividades de caráter socioeducativo, organizativo e de mobilização popular, quanto de planejamento, gestão e supervisão. Para facilitar o entendimento dessas diretrizes, o Quadro 1 apresenta um resumo dessas ações e estratégias para atuação na política urbana, com foco na garantia de direitos sociais e na promoção da equidade no acesso à moradia.

Quadro 1: Atuação de assistentes sociais na Política Urbana

Categoria	Ações dos Assistentes Sociais
De caráter socioeducativo	- Atuar na perspectiva da totalidade contra a visão fragmentada da realidade social.
	- Construir o perfil socioeconômico da população usuária da política urbana, evidenciando as condições de precarização do modo de vida.
	- Entender o cadastramento de famílias e grupos sociais como instrumento de identificação de demandas e expressões culturais, políticas e econômicas.
	- Promover espaços de discussão, problematizando a realidade e fomentando a análise crítica.
	- Identificar as representações dos grupos sociais sobre sua realidade social.
	- Garantir espaços de reflexão contínua sobre o papel das instituições públicas.
	- Conhecer e mobilizar a rede de serviços para viabilizar direitos sociais.
	- Articular a rede de sujeitos coletivos que atuam no espaço urbano.
	- Democratizar as informações por meio de orientações e encaminhamentos sobre os direitos dos usuários.
	- Facilitar a socialização de experiências entre sujeitos sociais.
	- Desenvolver metodologias que fortaleçam relações de identidade e pertencimento no espaço urbano.
	- Utilizar metodologias que promovam a socialização do conhecimento das áreas habitadas pela população.
	- Elaborar e divulgar materiais socioeducativos (cartilhas, vídeos, etc.).
	- Fomentar ações que promovam a compreensão da realidade social.
	- Incentivar a troca de experiências entre diferentes grupos sociais.
- Orientar a população envolvida em projetos de urbanização para exigir participação em todas as etapas.	

	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuir para que as informações sobre projetos e obras estejam acessíveis à população.
	<ul style="list-style-type: none"> - Exigir o cumprimento do direito à participação no planejamento, especialmente em casos de desalojamento compulsório.
	<ul style="list-style-type: none"> - Denunciar ao Ministério Público, em parceria com movimentos sociais, a violação de direitos.
	<ul style="list-style-type: none"> - Atuar junto aos envolvidos em projetos de urbanização para evitar segregação ou discriminação.
	<ul style="list-style-type: none"> - Valorizar e preservar a memória e a história social do lugar e seus moradores.
De caráter organizativo e de mobilização popular	<ul style="list-style-type: none"> - Planejar o trabalho sob a perspectiva da articulação com os movimentos sociais.
	<ul style="list-style-type: none"> - Fomentar a participação dos grupos sociais no conhecimento crítico de sua realidade.
	<ul style="list-style-type: none"> - Refletir com os usuários da política urbana sobre o significado das informações das áreas de intervenção.
	<ul style="list-style-type: none"> - Mobilizar grupos sociais para o controle democrático dos serviços prestados.
	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivar a transparência e o compartilhamento de decisões.
	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer a legitimidade das lideranças sociais.
	<ul style="list-style-type: none"> - Respeitar as formas de organização dos grupos sociais.
	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivar a organização de sujeitos sociais para negociar com setores públicos.
	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar aspectos culturais que fortaleçam a identidade social da população usuária da política urbana.
	<ul style="list-style-type: none"> - Promover intersectorialidade nas políticas para democratizar o acesso aos serviços.
	<ul style="list-style-type: none"> - Orientar sobre direitos em relação a conflitos urbanos ambientais.
	<ul style="list-style-type: none"> - Fomentar a participação de grupos sociais para ampliar os espaços democráticos de decisão.
	<ul style="list-style-type: none"> - Mediar a construção de respostas sociais para atender necessidades da classe trabalhadora.
	<ul style="list-style-type: none"> - Debater a questão urbana com grupos sociais, destacando que o direito à moradia é um direito social e humano.
	<ul style="list-style-type: none"> - Mobilizar grupos sociais em processos de conhecimento recíproco e articulação com organizações existentes.
<ul style="list-style-type: none"> - Contribuir com o conhecimento técnico e ético-político para os movimentos sociais. 	
De assessoria, supervisão e formação	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolver análises críticas da questão urbana para identificar mediações que enfrentem violações de direitos.
	<ul style="list-style-type: none"> - Estimular a apreensão dos instrumentos jurídicos e urbanísticos definidos no Estatuto da Cidade.
	<ul style="list-style-type: none"> - Debater sobre a efetivação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos para o acesso à justiça.
	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuir para a instrumentalidade profissional por meio de consultas bibliográficas e seminários.
	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolver formação continuada para aperfeiçoamento dos serviços.

	- Elaborar metodologias que articulem o trabalho local com as diretrizes mais amplas da cidade.
	- Reafirmar a importância do plano de trabalho que articule as dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa.
	- Buscar qualificar permanentemente as diferentes etapas do trabalho social nos programas referidos à política urbana.
De planejamento, gestão e coordenação	- Subsidiar a equipe de trabalho com informações sociais, econômicas e culturais sobre os grupos sociais.
	- Trabalhar de forma interdisciplinar para superar dificuldades de entendimento técnico.
	- Assumir posicionamento em favor da equidade e justiça social.
	- Fortalecer as lutas autônomas da classe trabalhadora.
	- Afirmar a importância dos registros sistemáticos das atividades desenvolvidas.
	- Atuar no monitoramento da política urbana para sua permanente avaliação.
	- Desenvolver formas de planejamento do trabalho social articuladas com outros planejamentos, como o Plano Nacional de Direitos Humanos e o Plano Diretor Participativo.
- Ocupar e qualificar os espaços de planejamento da política urbana nas diferentes escalas municipais, estaduais e federal.	

Fonte: Adaptado de CFESS (2016).

Conforme o Quadro 1, as ações de caráter socioeducativo envolvem a atuação na perspectiva da totalidade, ou seja, é necessário que o assistente social se oponha a uma visão fragmentada da realidade, compreendendo as condições determinantes da precarização do modo de vida. Ao construir o perfil socioeconômico da população usuária da política urbana, o profissional possibilita a formulação de estratégias de intervenção baseadas em informações qualificadas, o que contribui para o desenvolvimento de políticas mais efetivas, além de que a promoção de espaços de discussão com a população, problematizando a realidade, permite um exercício constante de conhecimento e análise crítica da conjuntura social (CFESS, 2016).

As ações de caráter organizativo e de mobilização popular destacam a importância do planejamento profissional sob a ótica da articulação com movimentos sociais, tendo em vista que fomentar a participação dos grupos sociais no conhecimento crítico da sua realidade social é uma ação indispensável, pois empodera os sujeitos sociais para que possam construir estratégias coletivas de enfrentamento às condições que dificultam o acesso à moradia digna. Dessa maneira, mobilizar os grupos sociais para o controle democrático dos serviços públicos e

incentivar a transparência nas ações são medidas que reforçam o papel do assistente social na promoção da justiça social e no fortalecimento da cidadania (CFESS, 2016).

No âmbito de planejamento, gestão e coordenação, o assistente social atua na articulação entre as políticas setoriais urbanas e as políticas sociais. O profissional deve subsidiar a equipe de trabalho com informações sobre os grupos sociais, promovendo uma atuação interdisciplinar que fortaleça a integração e a eficácia das intervenções urbanas. O planejamento das ações deve ser realizado com base em um diagnóstico preciso das necessidades da população, considerando as especificidades de cada território e assegurando o desenvolvimento de projetos que respondam à diversidade social (CFESS, 2016).

Igualmente, as ações descritas indicam que os assistentes sociais têm a responsabilidade de garantir que a política urbana promova o acesso igualitário aos serviços e à moradia. Para tanto, o trabalho deve ser guiado por princípios éticos e políticos que visem à superação das desigualdades e à promoção da equidade nas cidades.

Nessa perspectiva, percebe-se que o(a) assistente social se insere como um agente na tentativa de mitigar os impactos dessas desigualdades, em que sua atuação vai além da execução de políticas públicas, sendo também de caráter crítico e transformador (Gonçalves, 2022). O presente trabalho defende que a urbanização é reflexo de um quadro de exclusão social que envolve a falta de moradia adequada e ao acesso desigual a bens e serviços essenciais, como saúde, educação e segurança. Ao atuar nessas áreas, é preciso enfrentar as consequências materiais da exclusão e os processos simbólicos e políticos que reforçam a desigualdade, propondo estratégias de promoção da inclusão social através de ações comunitárias e participativas.

A exclusão social, vista de forma ampla, está presente na forma como os indivíduos e grupos sociais são excluídos dos processos de decisão que afetam suas vidas (Santos, 2015). Com base nisso, o/a assistente social, ao trabalhar diretamente com essas populações, objetiva promover a participação ativa e qualificada das comunidades em situações de vulnerabilidade, garantindo que elas tenham voz nas decisões sobre políticas habitacionais e urbanísticas.

A exclusão, nesse sentido, é física, econômica e política, em que a atuação deve combater essa invisibilidade, garantindo que o direito à cidade seja efetivamente democrático. Isso inclui, por exemplo, a mediação de conflitos sociais decorrentes de

remoções forçadas ou reassentamentos, que muitas vezes ocorrem sem a devida consulta e negociação com as comunidades afetadas. Assim:

Essa atuação ocorre sob dois grandes eixos: uma perspectiva coletiva, junto aos movimentos sociais, nos processos de participação e organização popular, e uma perspectiva individual e/ou grupal, com vistas a construir respostas às necessidades básicas dos sujeitos usuários da política urbana, no acesso aos direitos, bens e equipamentos públicos. (CFESS, 2016, p. 43).

Ademais, a urbanização traz desafios particulares para a promoção de políticas públicas habitacionais inclusivas, onde a concentração de população em áreas periféricas, muitas vezes carentes de serviços públicos essenciais, exige do/a assistente social um olhar atento às múltiplas dimensões da exclusão. A moradia não deve ser vista solitariamente, pois é preciso considerar a articulação entre habitação, trabalho, transporte, saúde e educação (Freitas, 2019). Nesse sentido, a atuação deve ser transversal, buscando construir políticas que integrem essas diversas esferas e que, sobretudo, sejam capazes de romper com o ciclo de reprodução da pobreza e da exclusão.

Outro ponto é a precariedade das condições habitacionais, muitas vezes associada à ocupação de áreas de risco, como encostas ou regiões sujeitas a enchentes, coloca essas populações em uma situação constante de vulnerabilidade, agravada pela ausência de políticas de prevenção e mitigação de desastres. Nesse contexto, o(a) assistente social atua na articulação de políticas de reassentamento e urbanização de favelas, que busquem realocar famílias e garantir que essas políticas sejam acompanhadas de medidas que promovam a inclusão social, a geração de renda e a melhoria das condições de vida de forma integrada. Pois, conforme Bezerra (2023, p. 95-96):

Assim, o assistente social ao atuar na questão urbana precisa pensar e agir criticamente analisando todo o contexto da realidade onde está intervindo, precavendo-se de armadilhas e garantindo o direito social do usuário. É nesse pressuposto que o assistente social, enquanto profissional detentor de flexibilidade e dinamismo atua diretamente no enfrentamento das diversas facetas da questão social, sendo a carência habitacional uma das faces da questão atuando na formulação e intervenção nos programas habitacionais.

Em termos críticos, a atuação na área de habitação envolve também uma análise dos limites das políticas públicas contemporâneas, pois, apesar dos avanços em termos de direitos sociais, como o reconhecimento da moradia como direito constitucional, as políticas habitacionais ainda enfrentam diversos problemas. O déficit

habitacional, a especulação imobiliária e a falta de integração das políticas urbanas são questões estruturais que o referido profissional deve enfrentar em seu cotidiano. Nesse sentido, a atuação profissional é também política, na medida em que busca, dentro das limitações impostas pelo Estado e pelo mercado, criar espaços de resistência e transformação social.

3.2 Principais desafios enfrentados pelos/as assistentes sociais no contexto habitacional

Conforme abordado anteriormente, o papel do/a assistente social no campo das políticas habitacionais é de relevância singular, especialmente no que diz respeito ao mapeamento das necessidades habitacionais e na contribuição para a elaboração, implementação e monitoramento dessas políticas públicas. Neste sentido:

Os desafios para o exercício profissional de assistentes sociais na política urbana são inúmeros e complexos, uma vez que assistentes sociais reconhecem as cidades como lócus das diferentes formas da desigualdade – social, econômica e política. Essas diferentes formas de desigualdade estão expressas no desemprego, nos baixos salários, no aumento da pobreza, no analfabetismo, nas crianças e famílias vivendo nas ruas, nos doentes sem tratamento, nas moradias precárias, na falta de terra para os/as trabalhadores/as, na violência e insegurança urbana. A luta pela cidade é a luta pelos direitos para todos/as ao trabalho, à educação, ao lazer, à saúde, à habitação, à participação política e tantos outros direitos (CFESS, 2016, p. 8).

Conforme explica Silva (2022), o diagnóstico das carências habitacionais envolve uma análise que considera a situação física da moradia, aspectos socioeconômicos, culturais e familiares das populações atendidas. Esse processo de mapeamento é necessário para a atuação e exige uma abordagem multidimensional, na qual se identificam os fatores que contribuem para a precariedade habitacional, como a renda familiar insuficiente, o acesso limitado a serviços públicos, a insegurança jurídica em relação à posse da terra, entre outros.

No diagnóstico das carências habitacionais, o/a assistente social precisa considerar as especificidades socioeconômicas de cada grupo, uma vez que a questão da habitação está relacionada à vulnerabilidade social, considerando que populações de baixa renda, em sua maioria, residem em áreas periféricas, onde a ausência de infraestrutura e serviços básicos acentua a exclusão social (Silva, 2019). Nesse sentido, é preciso mapear a falta de moradia adequada e os fatores que

contribuem para a manutenção dessa condição, como o desemprego, a informalidade no trabalho e a ausência de políticas de desenvolvimento local que integrem habitação, transporte e serviços sociais.

Da mesma maneira, o/a assistente social, ao realizar o diagnóstico, deve levar em conta os aspectos culturais e familiares das populações atendidas, haja vista que a moradia, para além de um bem material, tem um significado cultural e simbólico, representando o lugar de pertencimento e identidade para os indivíduos e suas famílias (Dalberto, 2015). De tal modo, é necessário compreender como as práticas culturais e as dinâmicas familiares influenciam a forma como as pessoas vivem e organizam seus espaços habitacionais.

Em muitas comunidades, especialmente as de origem rural ou de periferias urbanas, as relações de vizinhança e os laços familiares contribuem na organização do espaço, e o/a assistente social deve estar atento a essas particularidades para evitar que as políticas habitacionais desconsiderem essas dinâmicas e imponham soluções descontextualizadas e ineficazes.

No que se refere à contribuição do/a assistente social na elaboração, implementação e monitoramento das políticas públicas habitacionais, sua atuação se mostra igualmente indispensável, pois, no Programa Minha Casa, Minha Vida, por exemplo, o (a) assistente social participa ativamente do processo de elaboração de políticas, trazendo para o debate as demandas identificadas no diagnóstico das carências habitacionais, garantindo que as políticas sejam construídas com base nas necessidades reais das populações e não meramente em critérios técnicos ou econômicos (Balbim, 2015).

Na fase de elaboração, o/a assistente social contribui na formulação das diretrizes que irão reger as políticas públicas de habitação, trazendo para a mesa de discussões uma visão crítica e socialmente comprometida com a inclusão e a justiça social (Iamamoto, 2022). Ele/a participa na construção de políticas que consideram as condições de acesso e permanência dessas populações nas novas residências, integrando aspectos como o desenvolvimento comunitário, a infraestrutura urbana, a promoção de serviços básicos e o fortalecimento da cidadania.

O/a assistente social realiza levantamentos e diagnósticos, identifica as principais carências e vulnerabilidades, incluindo fatores como o desemprego, a informalidade no trabalho, a desigualdade de gênero e raça, a violência urbana e a falta de acesso a serviços públicos essenciais (Pereira, 2018). Dessa forma, corrobora

para que as políticas públicas de habitação sejam desenhadas como parte de um esforço integrado de desenvolvimento social e urbano.

Na implementação dessas políticas, esse profissional atua junta entre o poder público, as comunidades beneficiadas e outras áreas de intervenção. No caso do Programa Minha Casa, Minha Vida, tem-se a função de acompanhar os beneficiários, verificando se as condições para a concessão da moradia estão sendo cumpridas e garantindo que as famílias beneficiadas tenham suporte para enfrentar as transições envolvidas na mudança para uma nova moradia, muitas vezes em locais distantes de suas redes de apoio anteriores (Rangel, 2021).

Posteriormente, após a implementação de programas como o Minha Casa, Minha Vida, é necessário garantir que as moradias entregues estejam cumprindo sua função social e que as famílias beneficiadas tenham suas necessidades habitacionais devidamente atendidas. Para isso, o/a assistente social, por meio de visitas domiciliares, entrevistas e relatórios, monitora a efetividade das políticas públicas, identificando possíveis falhas ou lacunas que possam comprometer os objetivos das políticas habitacionais. Esse monitoramento inclui, ainda, a análise dos impactos das políticas sobre a qualidade de vida das famílias, avaliando se as moradias entregues contribuem para a inclusão social e para a superação da vulnerabilidade habitacional.

Dentro desse processo, o/a assistente social participa ativamente no acompanhamento das famílias beneficiadas, assegurando que a transição para as novas moradias ocorra de forma adequada, minimizando possíveis impactos negativos decorrentes de deslocamentos ou mudanças de localidade (Freitas, 2019). Ele/a realiza visitas domiciliares e oferece suporte psicossocial às famílias, acompanhando o processo de adaptação e identificando eventuais necessidades adicionais, como assistência social, capacitação profissional e inserção em redes de proteção social.

No que tange ao monitoramento das políticas públicas de habitação, a contribuição do(a) assistente social se torna ainda mais evidente, pois, é necessário garantir que as moradias estejam cumprindo sua função social e que as famílias estejam inseridas em um ambiente que promova sua inclusão social e melhoria de vida. O monitoramento contínuo é indispensável para verificar se os objetivos da política estão sendo alcançados e, em caso de desvios ou falhas, realizar os ajustes necessários (Torres; Lanza, 2013). Nesta ótica, são feitos relatórios, visitas domiciliares e entrevistas, avaliando o impacto das políticas habitacionais na vida das

famílias beneficiadas, identificando possíveis lacunas ou deficiências que precisam ser corrigidas. Por exemplo, é possível verificar se as famílias têm acesso a serviços públicos adequados, se há infraestrutura suficiente nos bairros onde as moradias foram construídas, e se as condições de segurança e saúde estão sendo atendidas.

Com base nestes estudos, é possível propor ações complementares que garantam a manutenção das conquistas obtidas com a política habitacional, como programas de geração de emprego e renda, projetos de fortalecimento comunitário e ações voltadas para a educação e capacitação profissional (Nalin, 2013). Sendo assim, o monitoramento realizado pelo/a assistente social é técnico, mas sobretudo social, tendo como objetivo garantir que as políticas de habitação tenham um impacto transformador na vida das pessoas.

Dentro deste panorama final desta pesquisa, considera-se importante apresentar a questão do empoderamento social, o qual envolve um processo de fortalecimento das capacidades e da autonomia das comunidades, visando promover a inclusão social e garantir o exercício efetivo dos direitos fundamentais, especialmente o direito à moradia digna (Machado, 2017). A mediação entre a comunidade e o poder público atua como um elo articulador, facilitando o diálogo entre as populações em situação de vulnerabilidade e o Estado. A promoção de direitos e a inclusão social, nesse sentido são concebidas como uma estratégia para ampliar a participação cidadã e garantir que as decisões relacionadas às políticas públicas sejam construídas de forma democrática.

Para Garcia (2023), o empoderamento social envolve, essencialmente, a capacitação das comunidades para que elas possam, de maneira ativa, reivindicar e defender seus direitos. Nesse processo, o/a assistente social pode estimular a organização social, promovendo a mobilização e a participação comunitária nas decisões que afetam diretamente suas vidas, garantindo que as demandas das populações vulneráveis sejam ouvidas e consideradas pelos gestores públicos, assegurando que as políticas habitacionais, por exemplo, sejam formuladas de acordo com as necessidades reais das comunidades. A principal contribuição disso está no fato que as políticas públicas de habitação devem ser construídas a partir de um diálogo que envolva a comunidade, tornando-as mais adequadas ao contexto social e cultural das populações atendidas.

Entretanto, apesar das conquistas advindas da atuação do/a assistente social no empoderamento das comunidades, é importante realizar uma reflexão crítica sobre

a eficácia dessas intervenções na redução da vulnerabilidade habitacional e sobre a potencial instrumentalização do/a assistente social pelo Estado.

Embora o/a assistente social atue na mediação e na promoção de direitos, a eficácia de suas intervenções está, muitas vezes, condicionada ao grau de comprometimento do Estado em implementar políticas públicas que realmente enfrentem as raízes da exclusão social. Nesse sentido, a atuação por mais competente e engajada que seja, pode ser limitada pelas próprias contradições do Estado, visto que a instrumentalização do/a assistente social pelo Estado ocorre quando sua atuação é utilizada para legitimar políticas públicas que não estão comprometidas com a superação da vulnerabilidade social, mas que, ao contrário, perpetuam a lógica de exclusão e desigualdade.

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. (Nery; Araújo, 2018, p. 9).

Em alguns casos, o(a) assistente social é colocado/a na posição de executar políticas que, em essência, não respondem às necessidades das comunidades ou que são insuficientes para promover uma transformação estrutural. Essa instrumentalização pode ocorrer de forma sutil, por meio da restrição de recursos, da imposição de metas quantitativas desconectadas da realidade ou pela implementação de programas de caráter assistencialista que não abordam os fatores estruturais da pobreza e da exclusão habitacional.

Para Nery e Araújo (2018, p. 11), o (a) assistente social:

[...] 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.

A reflexão sobre a eficácia dessas intervenções deve, portanto, considerar os limites impostos pela estrutura estatal e pela lógica do capital, que muitas vezes prioriza interesses econômicos em detrimento das necessidades sociais. A própria

política habitacional, em certos contextos, pode ser reduzida a um instrumento de controle social, onde o foco na produção de moradias massivas, sem a devida preocupação com a integração urbana e social, resulta em guetos urbanos e em uma reprodução das desigualdades.

Muitas vezes, são as próprias construtoras que decidem a localização do empreendimento. Orientadas pela lógica financeira, elas constroem em terras baratas situadas em locais periféricos e até em antigas áreas rurais, acessíveis por via única -- às vezes, inclusive, somente por rodovia --, criando "frentes pioneiras" de urbanização. Em muitos desses casos, as moradias ficam distantes de equipamentos que oferecem serviços essenciais como educação e saúde, de sistemas de transporte e de locais de empregos. Ou seja, a produção habitacional nem sempre é feita de forma integrada à cidade. Isso resulta em uma série de dificuldades para os moradores, que passam a ter de gastar mais tempo e dinheiro nos deslocamentos, e para o poder público, que precisa estender a estrutura de seus serviços. Nos casos em que as prefeituras participam da escolha do terreno, os problemas citados acima tendem a ser minimizados. (Ramalho, 2016, s/p).

De tal modo, o/a assistente social, nesse cenário, pode ser utilizado/a como intermediário/a de políticas que não promovem uma inclusão efetiva, mas que apenas mitigam temporariamente os efeitos da exclusão, sem enfrentar suas causas.

Apesar dessas limitações, esta monografia argumenta que o/a assistente social tem o potencial de resistir à instrumentalização ao atuar de forma autônoma, questionando as políticas que reproduzem desigualdades e buscando formas de transformar o espaço de sua atuação em um campo de luta pela justiça social. Pois, a mediação entre a comunidade e o poder público não deve ser meramente técnica ou burocrática; deve ser política e engajada, com o objetivo de construir alternativas que ultrapassem as limitações impostas pelas estruturas estatais.

3.3 Importância do trabalho interdisciplinar na política de habitação

Uma questão pouco debatida na literatura, em relação à habitação, é a colaboração entre o/a assistente social e profissionais de outras áreas, como arquitetos, urbanistas, engenheiros, economistas e outros especialistas. A complexidade dos problemas habitacionais no Brasil, que envolvem questões socioeconômicas, urbanísticas e ambientais, exige uma abordagem interdisciplinar que ultrapasse simples construção de moradias. Nas palavras de Rosângela Dias Oliveira da Paz:

[...] a intersectorialidade das políticas públicas e a interdisciplinaridade, a troca de saberes das diferentes profissões para intervir de forma articulada e na totalidade das demandas das famílias e grupos de população é um desafio para a superação da fragmentação das políticas e para potencializar as intervenções e ações propostas. No entanto, a efetividade do trabalho social depende da definição de competências e responsabilidades, de condições de trabalho e equipe dimensionada e capacitada de acordo com as necessidades e dimensões dos projetos habitacionais. (Paz, 2019, p. 47).

Nesse contexto, a atuação conjunta entre diferentes profissionais permite a criação de políticas públicas e projetos habitacionais que integram as diversas dimensões da vida urbana, oferecendo respostas mais efetivas às demandas sociais e à exclusão habitacional. Por exemplo, a participação de arquitetos e urbanistas é importante na concepção de projetos habitacionais que atendam às necessidades da população de baixa renda, garantindo que as moradias sejam integradas ao tecido urbano de forma adequada, haja vista que esses profissionais têm a expertise técnica para planejar a organização dos espaços urbanos, levando em consideração aspectos como a acessibilidade, a distribuição de serviços e equipamentos públicos, a mobilidade urbana e a qualidade dos espaços coletivos (Moura, 2014).

Porém, o sucesso desses projetos depende da articulação com o/a assistente social, que, conforme já citado, traz para o processo de planejamento uma visão social e comunitária, garantindo que as soluções propostas estejam alinhadas com as necessidades e expectativas das populações atendidas, em detrimento de algo puramente da Engenharia. O/a assistente social, ao atuar em conjunto com esses profissionais, coopera para que os projetos habitacionais não sejam meramente técnicos, mas incorporam uma dimensão social, promovendo o fortalecimento da inclusão social.

Os/as engenheiros, por sua vez, atuam na viabilidade técnica e na execução das obras de infraestrutura habitacional. Sua atuação é indispensável para garantir a qualidade das construções, a segurança das edificações e a implementação de redes de saneamento, eletricidade e abastecimento de água (Buzzar *et al.*, 2014). Contudo, a colaboração com o/a assistente social é necessária para garantir que as soluções técnicas adotadas considerem as especificidades sociais e culturais das comunidades beneficiadas.

Um projeto de infraestrutura, por exemplo, pode ser tecnicamente eficiente, mas, se não levar em conta o contexto social e as dinâmicas familiares e comunitárias, corre o risco de ser inadequado ou até mesmo gerar novos problemas, como a desarticulação social ou a insatisfação dos moradores. Assim sendo, a colaboração

entre engenheiros e assistentes sociais contribui para a criação de soluções habitacionais que são ao mesmo tempo tecnicamente viáveis e socialmente justas.

A interdisciplinaridade também está presente na colaboração com economistas, que atuam na análise das questões econômicas e financeiras envolvidas nas políticas habitacionais. O desenvolvimento de projetos habitacionais sustentáveis e de longo prazo depende de uma avaliação econômica que leve em conta a capacidade de financiamento das famílias beneficiadas, a sustentabilidade dos investimentos públicos e a viabilidade de modelos de gestão habitacional que garantam a manutenção e o bom funcionamento das moradias e das áreas urbanas.

O/a assistente social, nesse contexto, contribui no acompanhamento das condições socioeconômicas das famílias, fornecendo dados e informações que auxiliam na definição de modelos econômicos mais inclusivos e que atendam às necessidades das populações mais vulneráveis (Oliveira, 2024). A colaboração entre economistas e assistentes sociais permite a criação de políticas habitacionais que consideram a inserção das famílias em um contexto econômico que lhes permita alcançar autonomia e qualidade de vida.

Pois, segundo a lição de Gabriela Siqueira Cavalcante:

O Trabalho Social é um componente de suma importância da política habitacional e não deve funcionar de forma pontual, com equipes cujo vínculo empregatício é precário. É necessário que o trabalho seja sistemático, contínuo, interdisciplinar e desenvolva as capacidades dos usuários, fazendo-os sujeitos do processo, articulado com as diretrizes da política urbana do Brasil. (Cavalcante, 2016, p. 65-66).

Também, a visão ampla proporcionada pela interdisciplinaridade é indispensável para abordar os problemas habitacionais, uma vez que esses problemas não se limitam à simples falta de moradia. O déficit habitacional, embora grave, é apenas uma das questões da exclusão social, e as soluções habitacionais devem integrar outras dimensões da vida urbana.

Outrossim, a colaboração entre engenheiros sanitários, arquitetos, urbanistas e assistentes sociais é imprescindível para garantir que as soluções habitacionais incluam o saneamento básico como uma prioridade (Santos, 2010). O/a assistente social, com seu conhecimento sobre a realidade das famílias, contribui para identificar as áreas mais necessitadas e para promover a participação comunitária nos

processos de planejamento e implementação das infraestruturas de saneamento, garantindo que essas soluções sejam apropriadas ao contexto local.

A segurança física e social também é uma questão que precisa ser abordada de maneira interdisciplinar. O (a) assistente social, ao trabalhar com profissionais da área de segurança pública, urbanistas e engenheiros, pode contribuir para a criação de espaços urbanos que promovam a convivência social, reduzam os índices de violência e garantam a segurança das famílias (Oliveira; Amaral; Santos, 2010).

A falta de planejamento das ocupações e a precariedade das condições de moradia muitas vezes estão associadas ao aumento da criminalidade, e a atuação conjunta entre diferentes áreas do conhecimento permite o desenvolvimento de projetos que integrem medidas de prevenção à violência, como a criação de áreas de lazer, iluminação pública adequada e o fortalecimento das redes comunitárias de proteção.

Porém, a questão do emprego é uma das mais importantes dimensões nas políticas habitacionais. Tendo em vista isso, a criação de moradias dignas deve ser acompanhada de políticas de desenvolvimento econômico que promovam a inserção produtiva das famílias beneficiadas, fazendo com que a colaboração entre economistas, urbanistas e assistentes sociais seja necessário para garantir que os projetos habitacionais sejam implementados em áreas que ofereçam oportunidades de trabalho, ou que incluam iniciativas de geração de emprego e renda para as famílias beneficiadas (Fernandes; Silveira, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões trazidas ao longo desta monografia evidenciam a importância do(a) assistente social como um agente indispensável na implementação de políticas habitacionais voltadas para a promoção da justiça social e da inclusão. A partir da análise do Programa Minha Casa Minha Vida, ficou evidenciado que a política de habitação não se resume exclusivamente à entrega de unidades habitacionais, haja vista que congrega um processo mais amplo de transformação social e democratização do acesso à cidade e o acesso ao direito da moradia digna.

O/a assistente social, ao atuar nesse campo, passa por uma variedade de desafios relacionados à nuance das questões urbanas, à precariedade das condições de vida de grande parte da população e à necessidade de articular direitos sociais com a prática cotidiana das políticas públicas. Esses profissionais estão na linha de frente de um embate que vai além da moradia física e adentra questões como o direito à cidade, o acesso a serviços essenciais e a criação de condições para uma vida digna.

O Programa Minha Casa Minha Vida, ainda que tenha promovido avanços inegáveis no tocante ao acesso à moradia para milhões de brasileiros, evidenciou a existência de problemas estruturais que demandam superação imediata para a efetiva consolidação do direito à habitação digna. Entre os principais problemas citados pela literatura, destaca-se a recorrente localização das unidades habitacionais em áreas periféricas, distantes dos centros urbanos e dos serviços básicos, o que compromete a integração social plena dos beneficiários. Bem como, observa-se a fragilidade das políticas públicas de suporte social contínuo, que deveriam garantir a permanência dessas famílias em condições que assegurem o exercício pleno de sua cidadania e o acesso aos direitos sociais constitucionalmente garantidos.

Nesse contexto, o papel do/a assistente social é absolutamente necessário, pois, atua como elemento principal na articulação entre os/as beneficiários das políticas habitacionais e o Estado, assegurando que essas famílias não sejam meramente destinatárias de unidades residenciais. A atuação passa de uma simples alocação habitacional, envolvendo a promoção de políticas de inclusão que busquem minimizar os impactos negativos da segregação espacial e potencializar o acesso a serviços públicos, como saúde, educação, transporte e saneamento.

A interdisciplinaridade, por sua vez, é coluna no exercício das atribuições do/a assistente social dentro do contexto das políticas habitacionais, haja vista que a interação com diversas áreas do conhecimento, tais como engenharia, arquitetura, direito, economia, entre outras, possui efeitos positivos no desenvolvimento de soluções mais amplas no enfrentamento dos problemas habitacionais. Com isso, é possibilitado a formulação de estratégias que abarquem os aspectos técnicos da construção e planejamento urbano e as dimensões sociais e humanas que afetam diretamente a vida dos beneficiários.

A perspectiva integral desse (a) profissional permite uma compreensão das dinâmicas sociais, econômicas e culturais das populações vulneráveis, o que se mostra importante para a construção de políticas públicas que sejam inclusivas, equitativas e participativas. É esse profissional que identifica e articula as demandas emergentes da população, garantindo que as políticas habitacionais sejam desenhadas e executadas de modo a contemplar as necessidades reais dos cidadãos, respeitando suas especificidades e promovendo a dignidade humana.

Dessa forma, é imperioso reconhecer que o sucesso das políticas habitacionais, em especial no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, depende, em grande medida, da capacidade de integrar diferentes áreas do saber e da constante valorização do papel do/a assistente social como agente de transformação social. A interdisciplinaridade, associada ao conhecimento técnico e à sensibilidade social, forma a base para a formulação de políticas públicas habitacionais que busquem, de maneira concreta, a efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

Destarte, as reflexões levantadas neste estudo indicam que a atuação do/a assistente social na política de habitação não pode ser subestimada ou reduzida a um papel meramente assistencialista. Pelo contrário, o trabalho desse profissional deve ser valorizada como uma força motriz para a efetivação de direitos sociais e a construção de uma sociedade mais equitativa em diálogo com os princípios do nosso código de ética.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. Favela, informalidade urbana e mercado: a nova porta de entrada dos pobres nas grandes cidades brasileiras. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, v. 23, nº 1, p. 53-82, 2009.

ALFONSIN, Betânia Moraes; CHALA, Bárbara Guerra. O direito à cidade como fundamento normativo de garantia da inclusão digital no espaço urbano brasileiro. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 4, p. 2288-2310, 2020.

ALLEN, Robert C. **The industrial revolution: A very short introduction**. Oxford University Press, 2017.

ALMEIDA, Isabela Baracat; RIGHI, Roberto. **O programa Minha Casa Minha Vida na produção imobiliária: São Paulo de 2009 a 2017**. Latin American Real Estate Society (LARES), 2018.

ANTONIETTO, Guilherme Galhardo. **A Regularização Fundiária Urbana sob a ótica da Análise Econômica do Direito**. Editora Dialética, 2023.

ANTONUCCI, Denise et al. Expansão urbana e assentamentos precários: jardim Piratininga, São Paulo. **Revista de Morfologia Urbana**, v. 6, n. 1, p. 17-31, 2018.

BALBIM, Renato. **Serviço de Moradia Social ou Locação Social: alternativas à política habitacional**. Texto para Discussão, 2015.

BARATELLI, Amanda Emiliana Santos; MILANI, Patrícia Patrícia Helana. A especulação imobiliária versus o acesso a habitação: temos que fazer a luta pela terra, a luta pela moradia. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros**, Seção Três Lagoas, p. 72-96, 2019.

BARBOZA, Maria Aline Gomes; FIRMINO, Carlos Eduardo. **Participação popular e controle social no Sistema Único de Assistência Social: uma introdução crítica**. Pimenta Cultural, 2022.

BERNARDY, Rógis Juarez. O planejamento urbano de pequenos municípios com base no Plano Diretor. **Desenvolvimento em questão**, v. 11, n. 22, p. 4-34, 2013.

BEZERRA, Tamires Almeida. Política pública habitacional e serviço social no direito à moradia. In: **Questão social: contemporaneidades em ciências aplicadas, educação, economia e política**. Teresina, PI: Thesis Editora Científica, 2023.

Marx, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política**. São Paulo: **Boitempo Editorial**, 2013.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, p. 711-732, 1994.

BONDUKI, Nabil. Cem anos de construção da política pública de habitação no Brasil: o desafio frustrado de uma arquitetura para a maioria. In: **Pioneiros da Habitação Social**, v.1,n.1, p.1-42, 2014.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq. urb**, n. 1, p. 70-104, 2008.

BORTOLO, Carlos Alexandre. O produzir do espaço urbano: compreendendo o espaço público do lago igapó em Londrina-PR. **Encontro Nacional de Geógrafos**, v.18, n.1, p. 1-13, 2016.

BOTEGA, Leonardo Rocha. A Política Habitacional no Brasil (1930-1990). **Revela (Praia Grande)**, v.2, n.1, p. 1-14, 2008.

BRANDT, Daniele Batista. O Direito à cidade em Henri Lefebvre e David Harvey: Da utopia urbana experimental à gestão democrática das cidades. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. 1, n. 1, 2018.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.637, de 21 de novembro de 1940**. Dispõe sobre a organização do Ministério da Educação e Saúde e cria o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 nov. 1940.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.188, de 1º de novembro de 1946**. Cria o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 nov. 1946.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade: estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 17 jun. 2005.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 jul. 2009.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, entre outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 12 jul. 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos de construção e financiamento de habitações e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 ago. 1964.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Urbanização de Favelas.** Iniciado em 2007. Disponível em: <https://www.pac.gov.br>. Acesso em: 5 ago. 2024.

BRASIL. **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC.** Observatório das Metrôpoles. Publicado em 2018. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/urbanizacao-de-favelas-no-brasil-um-balanco-preliminar-do-pac/>>. Acesso em: 10 set. 2024.

BUZZAR, Miguel A. et al. Minha Casa Minha Vida entidades e as possibilidades de renovação da política habitacional. **XV Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído**, v. 1, p. 1588-1597, 2014.

CARDOSO, Adalberto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles**, p. 15-48, 2017.

CARDOSO, Adalberto Lucio et al. **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade.** Editora Contexto, 2024.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa; PAULA, Nayara Elisa Silva; PEREIRA, Dafhini Aline Grego. Programa Nacional de Habitação Rural e modo de morar no campo: reflexões a partir da casa rural na Zona da Mata mineira. **Paranoá**, v. 9, n. 17, 2016.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa; STEPHAN, Italo Itamar Caixeiro. Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico. **Cadernos Metrôpole**, v. 18, n. 35, p. 283-307, 2016.

CARVALHO, Luiz Guilherme. O direito à moradia no Brasil a partir da urbanização dependente da América Latina: o polo marginal e a primazia constitucional da dignidade humana. **Res Severa Verum Gaudium**, v. 8, n. 2, 2024.

CAVALCANTE, Gabriela Siqueira. **O trabalho social na política de habitação social como espaço sócio ocupacional do/a assistente social: limites e possibilidades.**

2016. 74 f. Dissertação - Departamento de Serviço Social, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

CFESS. CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Atuação de assistentes sociais na Política Urbana: subsídios para reflexão**. 2016. Disponível em: <https://cfess.org.br/arquivos/CFESS-SubsidiosPoliticaUrbana-Site.pdf>. Acesso em 14 set. 2024.

CFESS. CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Lei 8.662/93 de Regulamentação da Profissão**. 1993. Disponível em: https://cfess.org.br/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf. Acesso em 03 set. 2024.

CHAVES, Carina Aparecida Barbosa Mendes. A venda eo aluguel no Programa Minha Casa Minha Vida-Faixa 1 em Parnamirim/RN. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, p. e20180033, 2019.

CHILVARQUER, Marcelo. Aplicando o quadro de referência para análise jurídica de políticas públicas: a implementação do programa Minha Casa, Minha Vida, faixa 1, no município de São Paulo. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1116-1141, 2019.

COELHO, Marcelo Ferreira Soares; CARRARO, Nilton Cezar. Análise do crescimento da construção civil pós plano Minha casa Minha Vida. **Revista Caribeña de Ciencias Sociales (RCCS)**, n. 10, p. 22, 2019.

COLOMBO, Gerusa; SILVA, Patricia; SOBRINHO, Sergio Francisco Carlos Graziano. **Urbanização, segregação socioespacial e violência na cidade: reflexões introdutórias**. Vidas urbanas e a vida nas cidades: regramentos urbanos, ambientais, seletividade e violências, p. 95, 2018.

CRESS-MG. CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL DE MINAS GERAIS. Direito à moradia: o papel da e do assistente social nas ocupações. **Boletim Conexão Geraes**, v. 8, n. 27, 2024. Disponível em: https://cress-mg.org.br/wp-content/uploads/2024/07/BCG-_-ED-28-_-JUL24.pdf. Acesso em: 10 set. 2024.

CUNHA, Paulo Ferreira. **Direito constitucional geral**. Editora Intersaberes, 2022.

DALBERTO, Fernanda. Minha Casa Minha Vida, um estudo de caso: O conjunto residencial Emílio Bosco no município de Sumaré/SP. **UNICAMP**, Campinas, SP, p. 71, 2015.

DALLANÔRA, Ivani Belenice. Modernização do espaço rural brasileiro: “novo” olhar para a agricultura familiar. **Caderno de Geografia**, v. 30, n. 2, p. 289-289, 2020.

DAMASCENO, Bárbara Caetano; GOULART, Jefferson Oliveira. Política habitacional em cidades médias paulistas: entre o social e o mercado. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, v. 21, p. 1-17, 2023.

DENALDI, Rosana et al. Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários. **Cadernos Metr pole**, v. 18, n. 35, p. 101-118, 2016.

DOURADO, Joesley; SOBRINHO, Fernando Luiz Araújo. O processo de periferiza o da habita o financiado pelo Programa Minha Casa Minha Vida. **Sociedade & Natureza**, v. 32, p. 694-705, 2022.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade civil e democracia: um debate necessário. **Libertas**, v. 8, n. 2, 2008.

FERNANDES, Cássia do Carmo Pires; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos da. A o es e contexto da política nacional de habita o: da Funda o Casa Popular ao Programa "Minha Casa, Minha Vida". **Anais do II Encontro Mineiro de Administra o Pública, Economia Solidária e Gestão Pública**, v.2, n.1, p. 8-21, 2010.

FERNANDES, Ed sio. Desafios da regulariza o fundiária urbana no contexto da Lei Federal n  13.465/2017. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico| RBDU**, p. 9-24, 2022.

FERNANDES, Idilia. A dialética das possibilidades: a face interventiva do serviço social. **Textos & Contextos**, v. 4, n. 1, p. 1-21, 2005.

FERREIRA, Antonio Rafael Marchezan; CORDOVIL, Fabíola Castelo Souza. Gestão democrática das cidades: das regras ao jogo. **Revista do Legislativo Paranaense**, n. 5, p. 53-74, 2021.

FERREIRA, Geniana Gazotto et al. Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habita o de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, p. e20180012, 2019.

FRAGA, Cristina Kologeski. A atitude investigativa no trabalho do assistente social. **Serviço Social & Sociedade**, p. 40-64, 2010.

FREITAS, Maria Joelma Lib rio Lima. O trabalho social na política de habita o: breve reflexão sobre a atua o profissional do assistente social. In: **Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**, v.16, n.1, p.1-14, 2019.

GARCIA, Cláudia Maria Serpa. **O papel do serviço social nas dinâmicas de territorializa o das políticas sociais**. 2023. 231 f. Tese de doutorado - Instituto Universitário de Lisboa, 2023.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Serviço social e políticas urbanas: entre o conservadorismo e a viabilização de direitos sociais. **Libertas**, v. 15, n. 2, p. 105-118 2015.

GONÇALVES, Stheffany Karolyne da Silva. **A atuação do (a) assistente social no âmbito da regularização fundiária urbana de interesse social**. 2022. 52 f. Trabalho de Conclusão de Curso - Universidade de Cuiabá, 2022.

GUIMARÃES, Maria Cristina Soares et al. Educação sanitária em 16mm: memória audiovisual do Serviço Especial de Saúde Pública-SESP. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação**, v. 14, p. 23-34, 2010.

HARVEY, David et al. "Looking for Signs in the Air": Urban Space and the Postmodern in In the Country of Last Things. **Bloom's Modern Critical Views**, p. 137, 2015.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins, 2014.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas sociais**, n. 29, p. 73-89, 2012.

HARVEY, David. **The urban experience**. Johns Hopkins University Press, 1989.

HARVEY, David. **Social justice and the city**. University of Georgia press, 2010.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. Cortez Editora, 2022.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório Brasileiro para Habitat III**. 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Brazil-Portuguese.pdf>. Acesso em 01 ago. 2024.

IVO, Anete BL. Questão social e questão urbana: laços imperfeitos. **Caderno CRH**, v. 23, p. 17-33, 2010.

JACOBS, Jane. **The Death and Life of Great American Cities**. New York: Random House, 1961.

LEFEBVRE, Henri. Le droit à la ville. **L'Homme et la société**, v. 6, n. 1, p. 29-35, 1967.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. Lamparina, 2021.

LEGROUX, Jean. Teorias da justiça social e espacial: diálogos com a geografia a partir da década de 1970. **GEOUSP**, v. 26, p. e188003, 2022.

LEPAGE, Jean-Denis GG. **Castles and fortified cities of Medieval Europe: an illustrated history.** McFarland, 2015.

LIMA, Bruno Avellar Alves; ZANIRATO, Silvia Helena. Uma revisão histórica da política habitacional brasileira e seus efeitos socioambientais na metrópole paulista. I **Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social**, v.1, n.1, p. 1-11, 2014.

LIMA, Mateus Fernandes Vilela. O direito à moradia e as políticas públicas habitacionais brasileiras da segunda década do século XXI. **Geo UERJ**, n. 36, p. e48406-e48406, 2020.

LUCIANO, Francispaula; MELLO, Marcelo. A questão da moradia na redemocratização do estado brasileiro: Housing issue in the context of the Brazilian state democratization. **Élisée-Revista De Geografia Da UEG**, v. 8, n. 2, p. e82194-e82194, 2019.

MACHADO, Rosana. **A educação ambiental na política de habitação: uma possibilidade de intervenção para o assistente social.** 2017. 74 f. Dissertação - Universidade Federal de Santa Maria, 2017.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. Políticas de habitação. In: **A Nova Agenda Urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**, v.1, n.1, p.119-133, 2018.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade.** Estudos Avançados, v. 17, p. 151-166, 2003.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil.** Editora Vozes Limitada, 2017.

MARTINS, José de Souza. **A sociabilidade do homem simples.** São Paulo: Hucitec, 2000.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política.** Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

MARX, Karl. **Para a Crítica da Economia Política.** Tradução de Paulo Nepomuceno. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Vanessa; ARAUJO, Gabrielle Oliveira de. **Democratização do espaço público, ativismo urbano e ocupações na cidade de Porto Alegre.** Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2016. p. 199-231, 2016.

MERGEN, Jaqueline; ZANETTI, Valeria Regina; RESCHILIAN, Paulo Romano. Estatuto da cidade e cidadania: reflexões sobre a participação popular e gestão

democrática na revisão do plano diretor de desenvolvimento integrado de São José dos Campos/SP (2016). **Revista Univap**, v. 24, n. 46, p. 129-143, 2018.

MONTAÑO, Carlos; LÚCIA, Durigetto Maria. **Estado, classe e movimento social**. Cortez Editora, 2014.

MONTIEL, Nycolas Setuba et al. Política pública de combate à irregularidade fundiária. **Revista Eletrônica Interdisciplinar**, v. 14, n. 1, 2022.

MOTTA, Luana Dias. A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. **Mapa dos Conflitos Ambientais de Minas Gerais**, 2011.

MOURA, Gerusa Gonçalves; FERREIRA, Leilaine Fátima. Plano nacional de habitação: atual cenário do programa minha casa minha vida. **CaderNAU**, v. 7, n. 1, p. 65-80, 2014.

MOURA, Jéssica Moraes. O Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: uma análise espacial dos padrões de segregação e desterritorialização. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 6, n. 3, p. 339-359, 2014.

MUMFORD, Lewis. **The culture of cities**. Open Road Media, 2016.

NERY, Daiane da Silva Pacheco. O Programa Minha Casa Minha Vida como estratégia de enfrentamento à situação de violência doméstica contra a mulher: considerações sobre a experiência das assistentes sociais da subsecretaria de habitação do município de Duque de Caxias (RJ). In: **Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**, v.16, n.1, p.1-12, 2019.

NERY, Daiane da Silva Pacheco; ARAÚJO, Debora Magalhães. O trabalho social no contexto do programa minha casa, minha vida: uma análise dos limites e desafios de atuação do assistente social. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. 1, n. 1, 2018.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. Cortez editora, 2017.

NUNES, Marcus Antonius Costa; FIGUEIREDO JUNIOR, Carlos Magno Alhakim. Regularização fundiária urbana: estudo de caso do bairro nova conquista, São Mateus–ES. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 2, p. 887-916, 2018.

OLIVEIRA, André Augusto Araújo; AMARAL, Liane Monteiro Santos; SANTOS, Ana Cristina Santos. Habitação e habitabilidade: um olhar sobre o programa minha casa, minha vida (PMCMV) e a intervenção do serviço social na garantia do acesso a informação e direitos sociais. **ANAIS – 21ª SEMOC**, Salvador, v.21, n.1, p. 1-10, 2018.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. O Programa Minha Casa, Minha Vida, 2009-2014 e a participação democrática dos movimentos e organizações sociais: impacto na inclusão social por meio da efetivação do direito à moradia. **Direito, instituições e políticas públicas: O papel do jusidealista na formação do estado**. São Paulo: Quartier Latin, p. 575-603, 2017.

OLIVEIRA, Juanita Natasha Garcia de; CLOSS, Thaísa Teixeira. As interfaces da “questão social” expressas nas lutas pelo direito à cidade. **Ser social**, v. 26, n. 52, p. 177-199, 2023.

OLIVEIRA, Rafaella Martins. **Direito à moradia e a rede de proteção social: o caso das famílias monoparentais femininas no Programa " Minha Casa, Minha Vida" em Ponta Grossa—estado do Paraná**. Editora Dialética, 2024.

PALLADINI, Gabriel Maldonado. **Parceria Público-Privada para produção de moradia popular no Estado de São Paulo: o Programa da Casa Paulista**. 2018. 161 f. Tese de Doutorado - Universidade de São Paulo, 2018.

PENALVA, Angela Moulin S.; DUARTE, Sandro Marino. Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 18, 2010.

PEREIRA, Aida Margarida Cardoso Gonçalves. Atuação profissional do assistente social e política de habitação na produção acadêmica. **Revista do Serviço Social da UNIGRANRIO**, v. 1, n. 2, 2018.

PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos; PALLADINI, Gabriel Maldonado. Parceria público-privada para construção de moradia popular: fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo. **Cadernos Metrôpole**, v. 20, n. 43, p. 879-903, 2018.

PIMENTEL, Michele. **O Serviço social do centro de assessoria à autogestão popular na elaboração do plano municipal de habitação de interesse social de Laguna**. 2010. 118 f. Dissertação - Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

POCHMANN, Marcio; SILVA, Luciana Caetano Da. Concentração espacial da produção e desigualdades sociais. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 22, p. e202004, 2020.

RAMALHOSO, Wellington. **Minha Casa, Minha Vida deu certo? Veja pontos positivos e negativos**. 2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/06/19/minha-casa-minha-vida-deu-certo-veja-pontos-positivos-e-negativos.htm>. Acesso em 07 set. 2024.

RANGEL, Gláucio Valença Pereira. **Políticas Públicas de Habitação: uma análise do Preurbis na comunidade Boa Vista em Fortaleza/CE**. Editora Dialética, 2021.

REDUZINO, Glaucio de Souza Adolfo et al. O combate à miséria na era Lula: Estudo Sobre os Programas Sociais Bolsa Família e Minha Casa, Minha Vida. **Revista Tópicos**, v. 1, n. 3, p. 1-12, 2023.

REIS, Carolina dos; GUARESCHI, Neuza Maria de Fátima. O direito à moradia e as fronteiras entre a cidadania e os processos de marginalização social. **Arquivos brasileiros de psicologia**. Rio de Janeiro. Vol. 74 (2022), e008, p. 1-21, 2022.

ROLNIK, Raquel et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metr pole**, v. 17, p. 127-154, 2015.

ROLNIK, Raquel. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida**: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

ROSE, Denny; Allen, Rowan. **Ancient civilizations of the world**. Scientific e-Resources, 2018.

ROSS, Benjamin. **Dead end: Suburban sprawl and the rebirth of American urbanism**. Oxford University Press, 2015.

SANTOS, Lilian Lucchesi. **Sustentabilidade urbana em comunidades de residências populares**. 2010. 160 f. Disserta o (Programa de Pós-gradua o em Constru o Civil) - Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emo o. 4  ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. Edusp, 2022.

SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. 3  ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SILVA, Adriana E.; GOMES, Edv nia Torres Aguiar. Habita o popular e os processos de periferiza o e segreg o socioespacial: uma análise sobre o programa minha casa minha vida (faixa 1). **Revista Rural & Urbano, Recife**, v. 1, n. 01, p. 151-158, 2016.

SILVA, Carliane Castro. **O trabalho do Assistente Social no âmbito da consultoria e assessoria no Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida, na Cidade de Manaus/AM**. 2022. 189 f. Disserta o (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus (AM), 2022.

SILVA, Cicera Athaynara dos Santos. **Amplia o x restri o de direitos no Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV**. Uma análise aplicada ao conjunto São

Sebastião II em Juazeiro do Norte – CE. 2019. 75 f. Trabalho de Conclusão de Curso - Centro Universitário Dr. Leão Sampaio, 2019.

SILVA, Filipe Carreira. **O futuro do Estado Social**. Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2016.

SILVA, Vitor Luiz Carvalho. Neoliberalismo e a financeirização da habitação: os impactos na dinâmica social. **Revista Aurora**, v. 12, n. 3, p. 139-150, 2019.

SOJA, Edward W. **Seeking spatial justice**. U of Minnesota Press, 2013.

SOUZA, Anderson Aparecido; SANTOS, Leandro Bruno. O Programa Minha Casa Minha Vida em Suzano-SP: aspectos socioespaciais e segregação. **Cerrados**, v. 18, n. 2, p. 447-473, 2020.

STARR, Chester G. **A history of the ancient world**. Oxford University Press, USA, 1991.

TEIXEIRA, Alison N.; RIBEIRO, Mária BP. A urbanização brasileira: reflexões acerca da segregação socioespacial. **Encontro Nacional de Geógrafos**, v.18, n.1, p.1-11, 2016.

TORRES, Mabel Mascarenhas; LANZA, Liria Maria Bettiol. Serviço Social: exercício profissional do Assistente Social na gestão de políticas públicas. **Argumentum**, v. 5, n. 1, p. 197-215, 2013.

VEIGA, Danilo. Segregación urbana y desigualdades social e sen Montevideo. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, v. 23, n.1, p. 33-52, 2009.

VERAS, Pollyanna Sjobon. **Continuidades e discontinuidades na Política de Habitação Social de São Paulo**: o Plano Diretor Estratégico e os Programas de Metas do município. 2022. 121 f. Dissertação – INSPER, 2022.

WENDPAP, Maíne et al. Políticas públicas nacionais de habitação: um panorama da implementação do programa minha casa minha vida rural. In: **XII Mostra de Iniciação Científica e Extensão Comunitária**, v.12, n.1, 2018.