

NOTA TÉCNICA

Trabalho Social nos programas e ações do Ministério das Cidades: análise da Portaria MCID Nº 75, de 28 de janeiro de 2025.

Nuria Pardillos
Rosangela Dias Oliveira da Paz
Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz



PUC-SP

Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Movimentos Sociais
(Nemos) do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP.



NOTA TÉCNICA

**Trabalho Social nos programas e ações
do Ministério das Cidades:
análise da Portaria MCID Nº 75,
de 28 de janeiro de 2025.**



PUC-SP



NOTA TÉCNICA: Trabalho Social nos programas e ações do Ministério das Cidades: análise da Portaria MCID Nº 75 © Nuria Pardillos, Rosangela Dias Oliveira da Paz, Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz, 2026. Todos os direitos reservados.

Edição: Sergio Alli

Diagramação: Sergio Papi

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Pardillos, Nuria; Paz, Rosangela Dias Oliveira da; Diniz, Tânia Maria Ramos de Godoi.

P226t* Trabalho Social nos programas e ações do Ministério das Cidades: análise da Portaria MCID Nº 75, de 28 de janeiro de 2025. / Nuria Pardillos; Rosangela Dias Oliveira da Paz; Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz -1. ed. - São Paulo: Terra Redonda, 2026. PDF.

Contém dados biográficos
ISBN 978-65-5141-018-5

1. Trabalho Social. 2. Assistência Social. 3. Política Urbana e habitacional. I. Título.

CDD 361

índices para catálogo sistemático

1. Trabalho Social – CDD 361
2. Assistência Social – CDD 311
3. Política Urbana e Habitacional – CDD 307.76

Ronaldo da Mota Vieira – Bibliotecário – CRB 8 / 9124

2026

Todos os direitos desta edição reservados a

TERRA REDONDA

Um empreendimento cultural de economia solidária

Rua Gregório Paes de Almeida, 184. 05450-000 São Paulo • SP

contato@terraredondaeditora.com.br

www.terraredonda.com.br

NOTA TÉCNICA

Trabalho Social nos programas e ações do Ministério das Cidades: análise da Portaria MCID Nº 75, de 28 de janeiro de 2025.

Nuria Pardillos
Rosangela Dias Oliveira da Paz
Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz¹

Contribuições do grupo de pesquisa sobre Trabalho Social na Política Urbana e Habitacional² do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Movimentos Sociais (Nemos) do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUCSP e do Fórum de Trabalho Social em Habitação de São Paulo³.

São Paulo
2026

1. Nuria Pardillos é assistente social, doutora em Serviço Social e pesquisadora no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUC-SP e integrante do Fórum de Trabalho Social em Habitação de São Paulo.

Rosangela Dias Oliveira da Paz é assistente social, doutora em Serviço Social, professora do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUC-SP, do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Movimentos Sociais (Nemos/PUCSP) e integrante do Fórum de Trabalho Social em Habitação de São Paulo.

Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz é assistente social, doutora em Serviço Social, professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Políticas Sociais da Unifesp-Baixada Santista, integrante do Fórum de Trabalho Social em Habitação de São Paulo.

2. Participam na condição de pesquisadoras do grupo de pesquisa sobre Trabalho Social na Política Urbana e Habitacional do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Movimentos Sociais (Nemos) do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUCSP: Dra. Rosangela Dias Oliveira da Paz (coordenadora), Dra. Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz, Dra. Dra. Nuria Pardillos, especialistas Marisa Almeida Blanco, Lúcia Ágata, Maria de Lourdes da Paz Rodrigues, Dra. Cleonice Dias dos Santos Hein, Dra. Ivaloo Gusmão, Dra. Fernanda Carpanelli; doutorandas Ms. Kelly Maria Christine Mengarda Vasco, Ms. Maria Joelma Libório de Lima Freitas, Ms. Clenivalda França; Ms. Nicole de Oliveira Ferreira, Ms. Maria Lúcia Salum D' Alessandro.

3. O Fórum de Trabalho Social em Habitação, criado em 2015, constitui-se como um espaço aberto de articulação política, de trocas de experiências, debates e (re)afirmação de uma identidade do trabalho social comprometido com o direito à cidade, com a organização e a participação social. Participam do Fórum, profissionais de diferentes áreas do conhecimento que atuam em equipes de trabalho social, em órgãos públicos, ONGs, empresas prestadoras de serviços; professoras/es, pesquisadoras/es, assessorias técnicas e movimentos de moradia.

Sumário

Introdução.....	7
1. Sobre a concepção e objetivos do Trabalho Social	11
2. Sobre o planejamento do Trabalho Social e os Eixos Temáticos.....	14
3. Sobre os regimes de execução e modalidades de intervenção do Trabalho Social	24
4. Sobre os agentes e equipes	28
4.1. Sobre a relação entre os agentes: Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal.....	31
5. Sobre os recursos financeiros para o Trabalho Social	35
Considerações finais	39
Referências	43

Introdução

O ponto de partida desta análise é a compreensão de que a normatização do Trabalho Social (TS) — reconhecido como componente indissociável da Política Urbana e Habitacional e financiado com recursos públicos — é ação de responsabilidade do Estado e necessária para a regulação das relações estabelecidas entre os entes federados e os executores de projetos e programas. As normatizações são materializadas em atos jurídicos como leis, decretos, portarias, ou mesmo em documentos dos órgãos governamentais que definem regras, critérios, procedimentos e orientações; e nessas determinações burocráticas estão expressas contradições e interesses particulares em disputa no âmbito do Estado.

Situando a análise historicamente a partir do contexto político dos anos 1990, identifica-se a configuração processual de uma administração pública gerencial no Brasil, em substituição ao modelo de gestão burocrática que vigorava nas relações institucionais no país até aquela década. O modelo gerencial foi se constituindo, em parte, sob a influência de agências e organizações internacionais que financiaram ações públicas em nível federal, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e, nesse contexto, entram em vigência as primeiras normatizações para o desenvolvimento de um Trabalho Social em Habitação de Interesse Social, regulado e orientado para aferição de resultados. O desenho do Programa Habitar Brasil-BID (HBB), no final dos anos 1990, é expressão desse momento.

O HBB estabelecia para os seus projetos habitacionais, a direção do TS, os recursos, a composição das equipes e um conjunto mínimo de ações a serem implementadas. Anterior a esse desenho, em particular nas metrópoles e por meio das Companhias Estaduais de Habitação, é possível identificar a estruturação do TS em documentação que definia diretrizes, objetivos e metodologias, sem, no entanto, referenciar ações mínimas obrigatórias ou financiamento público específico para seu desenvolvimento.

Nos anos 2000, constituído o Ministério das Cidades, o Conselho Nacional das Cidades, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e os programas federais no modelo de sistema federativo, o TS é reconhecido como parte constitutiva e indissociável da política habitacional, com discussões e debates sobre con-

cepções, resultados esperados, metodologias e intervenções necessárias, seus custos e formatos de remuneração. O governo federal organizou seminários nacionais e cursos de capacitação para fortalecer a execução dos programas e projetos nos municípios, em especial os desenvolvidos no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Para assistentes sociais, docentes e pesquisadoras/es do Serviço Social, as normatizações do TS são importantes parâmetros orientadores, contribuindo para o reconhecimento da especificidade desse trabalho, de seu direcionamento político no atendimento das necessidades da população e do direito à participação efetiva sobre os rumos de suas vidas. Os normativos são necessários porque definem patamares e exigências estabelecidos pela política pública e podem inspirar profissionais nos conteúdos reflexivos para a construção de cidades inclusivas e mais justas e na recusa a perspectivas assistencialistas e de dominação de segmentos populares.

Todavia, cabe acrescentar que os normativos não podem restringir a autonomia relativa dos profissionais que constroem, no território e com os sujeitos ali presentes, os planos de trabalho social, compreendendo o local e definindo meios e fins de forma conjunta com os sujeitos envolvidos, identificando suas possíveis especificidades e das comunidades e moradores/es abrangidos pelas intervenções públicas. Além disso, não podem implicar a negação da dimensão processual intrínseca desse trabalho e das possibilidades de ampliação e/ou aprofundamento de direitos.

Nessa perspectiva, as necessárias normatizações do TS em programas de Habitação de Interesse Social (HIS) precisam incorporar alguns elementos-chaves: i) o planejamento deve ser constante, flexível e adaptado à realidade territorial, às particularidades dos territórios brasileiros e às diversidades culturais da população, às demandas da área urbana e rural e especificidades dos programas e intervenções; ii) a necessária estruturação e capacitação de equipes técnicas de trabalho social nos municípios; iii) as atribuições técnicas devem ser pactuadas entre os diversos agentes, públicos e privados; iv) os recursos financeiros devem ser suficientes e compatíveis com os resultados esperados; v) o TS não pode estar subordinado ao planejamento e cronograma da obra, mas sim articulado ao conjunto de ações públicas desenvolvidas e em consonância com as necessidades e demandas da população e dos movimentos sociais presentes no território de intervenção.

No entanto, nos tempos atuais, evidencia-se a predominância de uma lógica neoliberal, presente tanto em medidas político-econômicas, como permeando programas e projetos da política pública. Lógica essa que se expressa nas ações de restrição e/ou esfacelamento do quadro burocrático da administração pública; nos mecanismos de flexibilização gerencial que se materializam em processos de precarização e privatização; nos processos de valorização da liberdade de comércio e de capitais como elemento central de regulação da sociedade, tendo como justificativa e meta a redução dos gastos públicos.

Para Dardot e Laval (2016), a lógica neoliberal advoga o controle dos agentes públicos, pelo estabelecimento de modelos uniformes de desempenho, pela interpretação numérica das atividades, reduzindo a autonomia profissional e aumentando a centralização burocrática, o que colide com valores e significado social de diversos universos profissionais, a exemplo das competências que norteiam o TS em programas habitacionais.

Em curso desde a década de 1980 e com vistas a responder a exigências de internacionalização do mercado financeiro, produtivo e comercial para a retomada do crescimento capitalista, essa lógica neoliberal reconfigura o papel do Estado e impõe o modelo gerencial, supostamente neutro, na adoção de mecanismos técnicos e eficientes para a governança estatal, materializados na defesa de uma inovação e de uma eficácia governamentais, e na negação dos supostos desperdícios, privilégios e abusos (Santos et all. 2022).

Os movimentos sociais têm se posicionado nos espaços de participação social previstos na Constituição Federativa do Brasil de 1988 e no Estatuto da Cidade, na resistência a essa lógica, reivindicando a garantia do direito à moradia digna e à cidade. Ainda assim, a perspectiva de uma gestão democrática, permeada pelas disputas e com possibilidade de incidência da sociedade na formatação da política habitacional e urbana, foi sendo pressionada e substituída por uma política pública construída e avaliada a partir de modelos oriundos do mercado, desenvolvidos para administração de empresas privadas, tendo por suposto a restrição dos gastos sociais e da expansão de direitos, reproduzindo nas ações da política quesitos como missão, metas e resultados.

Em síntese, as mudanças no desenho do Estado e da política pública têm impactado o desenvolvimento do TS em programas habitacionais e a análise

das normatizações que subsidiam esse trabalho deixa isso evidente: excessiva burocratização, engessamento ou perda de flexibilidade e o distanciamento dos objetivos centrais de fortalecimento da cidadania e da participação social são críticas muito presentes entre profissionais da área. Ainda que sejam identificados na Portaria n.75/2025 muitos elementos que impactam positivamente na ação cotidiana — tratados mais adiante — a lógica gerencialista, de padronização, fragmentação e terceirização, irá provocar uma alteração substancial do legado do trabalho social construído há mais de trinta anos no País.

É nessa direção que são aqui apresentadas reflexões sobre a Portaria nº 75/2025, de 28 de janeiro de 2025, que dispõe sobre o Trabalho Social nos programas e ações do Ministério das Cidades, destacando seu impacto nos programas habitacionais do governo federal¹. A estrutura lógica da Portaria está organizada em Objetivo Específico; Resultados; Produtos; e Meios de Verificação (meio de verificação primário – MVP; meio de verificação complementar – MVC), a partir dos eixos pré-definidos (tabelas em anexo). A Portaria apresenta quatro anexos:

- Anexo I – Estrutura lógica dos Eixos Temáticos do Trabalho Social;
- Anexo II – Atribuições, aplicabilidade e condições operacionais nas modalidades de Intervenção ou Operação de Provisão Habitacional Urbana e Rural;
- Anexo III – Atribuições, aplicabilidade e condições operacionais nas modalidades de Intervenção em Territórios Periféricos;
- Anexo IV – Atribuições, aplicabilidade e condições operacionais nas modalidades de intervenção em saneamento.

Buscando evitar qualquer linearidade na leitura analítica da Portaria nº 75/2025, serão apresentadas problematizações e reflexões abrangendo os seguintes itens: concepção e objetivos; planejamento do TS e eixos temáticos; regimes de execução e as modalidades de intervenção; agentes, equipes e recursos financeiros. Com base nessas reflexões e problematizações, nas considerações finais, a análise buscará destacar as características processuais

1. Importante observar que a aplicação da Portaria 75/2025 são para as intervenções ou operações contratadas após a data de sua publicação, como está definido no Cap. IX, Disposições Finais:

Art. 36: As disposições contidas nesta Portaria e em seus anexos aplicam-se às intervenções ou operações contratadas após a data de sua publicação.

Parágrafo único: As intervenções ou operações contratadas anteriormente à publicação desta Portaria que não tenham iniciado o Trabalho Social deverão, preferencialmente, adotar a aplicação deste normativo, facultada a elaboração do Trabalho Social com base no normativo vigente na ocasião da sua contratação.

e o caráter político do TS, sua importância e atribuições na política urbana habitacional, sem desconsiderar as contradições que emergem das responsabilidades profissionais ao gerenciar políticas públicas na perspectiva dos direitos, nos limites de uma sociedade capitalista.

1. Sobre a concepção e objetivos do Trabalho Social

A Portaria n.75/2025 não explicita uma definição sobre TS como as portarias anteriores o fizeram; no entanto, é possível encontrar indicações conceituais nos objetivos, diretrizes e eixos propostos. O resgate das definições anteriores proporciona uma reflexão sobre as alterações incorporadas. Inicialmente, os normativos sobre TS foram instituídos sob a inspiração dos Manuais do Programa Habitar Brasil BID (HBB), que definia o TS como:

Um conjunto de ações que visem promover a mobilização e organização comunitária, a educação sanitária e ambiental, a capacitação profissional e a implantação de atividades voltadas à geração de trabalho e renda para as famílias residentes na área do projeto, limitado a R\$ 320 reais por família de repasse de recursos (MCIDADES. Manual do Programa Habitar Brasil BID – Orientações do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Precários, 2004).

Na primeira fase do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), a Instrução Normativa nº 8/2009, do Ministério das Cidades, definiu o TS como:

Um conjunto de ações que visam promover a autonomia, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos seguintes temas: mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda. (Instrução Normativa nº 8/2009).

A Portaria nº 21 de 2014 trouxe alterações significativas no conteúdo do trabalho e no financiamento das ações, definindo o TS enquanto:

Um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do

território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados. (Portaria Nº 21, de 22 de janeiro de 2014).

A Portaria nº 464/2018, ANEXO I (Disposições gerais, item 1. Definição) manteve a essência da definição da Portaria n.21/2014:

O Trabalho Social, de que trata este normativo, compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político institucional do território e da população beneficiária. Esses estudos consideram também as características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados. (Portaria nº 464 de 2018)

Observa-se uma linha de continuidade entre essas definições, mas há um aprofundamento conceitual, em especial, a partir da Portaria 21/2014 e da Portaria 464/2018, nas quais o **principal objetivo do TS está na promoção do exercício da participação e a inserção social das famílias atendidas, em articulação com as demais políticas públicas**. Nessas definições encontram-se palavras chaves que dão sentido e conteúdo ao TS, como: i) conjunto de estratégias, processos e ações; ii) estudos integrados e participativos do território; iii) dimensões social, econômica, produtiva, ambiental e político institucional; iv) melhoria da qualidade de vida; v) sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados.

O Art. 2º da Portaria nº 75/2025 reitera o objetivo proposto nas duas últimas normatizações ao estabelecer que o

Trabalho Social objetiva promover a participação e a inserção social da população beneficiária no território ou empreendimento, visando à melhoria das condições de vida, à concretização de direitos sociais, à articulação das políticas públicas e à garantia da sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados.

A questão a ser melhor precisada é o que compõe o núcleo central do TS, o para quê e o porquê desse tipo específico de trabalho, no contexto de mudanças e disputas relacionadas ao papel do Estado, e às reivindicações e propostas da sociedade, em especial dos movimentos sociais. Essas definições são importantes para que as/os operadores do TS tenham nítida a direção do trabalho e os parâmetros sobre os quais ele é definido, o que é obrigatório ou opcional e, mais especificamente, para garantir a não fragmentação em produtos ou ações pontuais que não se conectam no desenvolvimento do planejamento da intervenção, em determinado território e programa. A Portaria nº 75/2025 não responde a essa exigência, como será pontuado na sequência.

Um aspecto central na concepção de TS e que vem sofrendo alterações nas normativas, em particular na Portaria nº 75/2025, mas também na Portaria nº 464/2028, é a compreensão do TS como processo, com momentos temporais específicos, anteriores às intervenções, concomitantes e posteriores à sua conclusão. A concepção de processualidade implica reconhecer e observar mudanças nas dinâmicas, particularidades e relações sociais que se estabelecem nos territórios de intervenção, bem como as disputas e os conflitos presentes, para planejar, ajustar o planejado e atuar, respeitando as características socioculturais dos moradores.

O território e as dinâmicas socioterritoriais constituem o chão da política urbana e habitacional. Esse é o lócus privilegiado de atuação do trabalho social, territórios de vida da população e de suas relações, territórios de disputa pela terra e pelo valor produzido nas cidades, territórios de sobrevivência, resistência e de luta coletiva pelo direito à cidade e à moradia. A leitura e análise de um território pressupõe conhecer as trajetórias de vida e da história de formação do território, as relações e dinâmicas sociais, suas contradições, os sofrimentos e anseios, as necessidades, iniciativas e experiências de sobrevivência e resistência dos (as) trabalhadores (as) urbanos e rurais, dos negros, mulheres, jovens, pessoas com deficiências, pessoas LGBTQIAPN+, indígenas, ribeirinhos e quilombolas. (Diniz, Pardillos, Paz e Gusmão, 2025, p. 04).

É nesse sentido que a definição de fases do TS — antes, durante e depois, ainda que não impliquem em ações estanques no tempo — não são meras formalidades, mas correspondem aos momentos de determinada intervenção ou obra, e são importantes para se reconhecer as necessidades da população

atendida e as especificidades do TS nos projetos públicos. Na Portaria nº 464/2018 observava-se que a fase “durante as obras” não era obrigatória em algumas modalidades, o que também se verifica na Portaria nº 75/2025, o que tende a provocar descontinuidade no TS ou mesmo interrupção das ações e da própria relação dos profissionais com o território e com as comunidades abrangidas pelos projetos.

Portanto, cabe ressaltar que esse tipo de abordagem que se manteve na Portaria nº 75/2025 responde mais às definições de quais ações serão efetivamente financiadas ou não, do que a necessidade de acompanhamento das famílias em todos os momentos da intervenção pública/obra. Percebe-se que a lógica presente na Portaria é a definição de atividades e resultados pelos Eixos, e não pela processualidade do trabalho, conforme o estabelecido nos seus artigos 5º e 6º:

- Art.5º – O Trabalho Social deverá obedecer às fases de execução definidas no anexo de cada modalidade de intervenção ou operação.
- Art.6º – O Trabalho Social deve ser planejado e executado em conformidade com os eixos temáticos e seus objetivos específicos.
- As implicações dessa opção metodológica de planejamento merecem destaque, como se pretende apontar a seguir.

2. Sobre o planejamento do Trabalho Social e os Eixos Temáticos

É importante destacar que o planejamento do TS é absolutamente indispensável, e, necessariamente, deve ser flexível e interativo, um processo permanente que supõe ações continuadas em determinada realidade territorial. A realidade é complexa e a/o trabalhador/a social precisa ser capaz de analisar as características dos espaços, conflitos e disputas entre sujeitos sociais, comunidades e moradores/as, com os/as quais deve ser elaborado o Plano de Trabalho Social (PTS).

O planejamento é, antes de tudo, um processo para tomada de decisões, uma construção político-social constante que norteia as ações dos sujeitos sociais e, deve ser adaptável às mudanças, conflitos e contradições presentes

na realidade local; esse elemento decisório processual, por vezes, é invisibilizado quando a ênfase está na formulação de parâmetros e no controle sobre a execução e/ou nos resultados.

A escolha do método de planejamento não é apenas técnica, mas política, pois é baseada na opção sobre o foco (por exemplo, processo ou resultados); no entendimento sobre o sentido da leitura territorial (contínua e adaptável ou não); no processo de execução (mais rígido ou flexível); e nas diferentes maneiras de lidar com conflitos e incertezas. Há marcos temporais que, tomados como referência, não podem se comportar como *trilhos*: precisam permitir desvios, adaptações, redirecionamentos, assim como são as *trilhas*.

A Portaria nº 75/2025 mantém o PTS como instrumento de planejamento e detalhamento metodológico e reflete a opção por uma matriz de planejamento de lógica linear, encadeando causa (ação) com efeito (resultado), em um roteiro fixo, que não parece permitir flexibilidade nas ações no curso do processo. Adotar um modelo lógico em que se consideram recursos disponíveis, ações necessárias e resultados desejados é um instrumento de planejamento que auxilia a organização do trabalho, no sentido de explicitar *o que* se espera alcançar e *o como*; mas, a rigidez que envolve esse modelo e a sua aplicabilidade não só reduzem possibilidades de adaptação da ação do TS às demandas da realidade e de sujeitos concretos, como não valoriza conflitos reais, disputas de interesses, limites institucionais, ou seja, as incertezas e complexidade da realidade.

A centralidade dos Relatórios de Acompanhamento do Trabalho Social nos formatos pré-definidos – RATS – e os Meios de Verificação — primário e complementar — exemplificam a rigidez do modelo. Os planos de trabalho devem ser flexíveis, indicar onde se pretende chegar, ser pactuados com o conjunto de moradores, com a associação ou movimento social, envolvidos ou participantes de determinado projeto, e, ainda, incluir momentos de avaliação compromissada com interesses dos sujeitos políticos implicados na política pública, a exemplo dos procedimentos de avaliação dos normativos anteriores.

Na Portaria nº 75/2025 há avanços, mas também permanecem aspectos que precisariam ser revistos e não o foram, além de terem sido acrescentados elementos novos que, no formato e com os mecanismos propostos de controle

da execução, enrijecem e empobrecem o TS. As considerações a seguir pretendem apontar alguns desses avanços e os elementos novos que, na direção oposta, fragilizam o TS aprendido como ação processual que projeta maior mobilização e autonomia das populações e acesso universal aos direitos sociais.

Com relação aos avanços, destacam-se os artigos 14 e 15, que apontam para possibilidades de reprogramação das atividades, quando necessária diante de novos elementos que podem surgir durante o desenvolvido do TS:

- Art. 14. O PTS poderá ser apresentado em etapas, considerando o disposto no anexo específico da modalidade de intervenção ou operação, e deverá ser readequado para aprimoramento sempre que novos elementos, especificidades e necessidades de detalhamento surgirem durante a realização do Trabalho Social.
- Art. 15. As atividades previstas no PTS poderão ser reprogramadas, em adequação ao cronograma de obras ou conforme necessidades identificadas durante a execução do projeto.

É nesse sentido que os Eixos Temáticos deveriam ser conjuntos de temas que organizam as possibilidades de ação, inevitavelmente adaptáveis às realidades locais; em outras palavras, deveriam ser organizadores, indicativos das ações apenas. Torna-se um erro definir todos os eixos como tendo o mesmo peso e obrigatoriedade: alguns são parte constitutiva da própria natureza do TSe, nesse caso, indissociáveis dessa ação; outros, ainda que importantes, devem assumir o peso que a avaliação da realidade local e específica determinar. Nessa concepção, a divisão prévia entre eixos obrigatórios e não obrigatórios perde sentido.

O Eixo I agrega temáticas e ações constitutivas e inerentes ao TS. Não há TS sem informação de qualidade, comunicação e processos participativos para tomada de decisões e execução das ações. Contribuir para mobilização e construção da autonomia popular deve ser, necessariamente, finalidade a ser perseguida. Reafirmar esses elementos é importantíssimo, com especial destaque para a leitura técnico comunitária da realidade. Trata-se de uma estratégia riquíssima para consolidação de uma relação próxima das equipes sociais com as comunidades, bem como para o reconhecimento da população em relação aos problemas, mas também das potencialidades de ação coletiva. Portanto, agrega conjuntos de ações que, de saída, já estabelecem um processo de construção conjunta e coletiva do plano de trabalho.

Há, no entanto, uma expressão que não aparecia nas normativas anteriores e que merece reflexão: visão de futuro. O termo é muito comum na linguagem do planejamento estratégico em empresas, mas não só. A Portaria, em seu artigo 9.º, a define como um produto: “compreende o desenvolvimento de uma visão futura, pactuada com as famílias beneficiárias, com a definição de demandas prioritárias para o território e para o acesso a políticas públicas, e a previsão de cenários de curto, médio e longo prazo”.

Antes de tratar da expressão no contexto da normatização do TS, vale lembrar que ela é parte do léxico que se tornou predominante no planejamento de políticas públicas e que acompanha a entrada das agências multilaterais de financiamento na assessoria e aprimoramento institucional dos países em desenvolvimento. Tais agências foram construindo pelo mundo “consensos relativos” à ideia de “bom governo” como aquele que conjuga eficácia das políticas públicas com processos de participação social ou governança democrática e uma certa integração dos segmentos populares (Ivo, Anete, 2016, p. 14).

É importante lembrar também que a aparição dessas agências na arena pública, bem como as ações, parâmetros e linguagem propostos, coincide com os instrumentos políticos e econômicos introduzidos pelo projeto político neoliberal, de reforma das instituições públicas bem como de redução da estrutura e intervenção do Estado, agregados a uma narrativa que valoriza, por vezes de forma simbólica, o papel da sociedade civil — com destaque para o segmento denominado Terceiro Setor — e, ao mesmo tempo e de forma equivocada, o predomínio do técnico gerencial; a participação torna-se, nessa medida, modo de manutenção da governabilidade e não ampliação da gestão democrática.

Na mesma linha de raciocínio, no campo daquelas/es que defendem um projeto político de radicalização democrática, não se ignora que a constituição de sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas e seus programas e projetos — de modo a permitir que experiências passadas melhorem o planejamento, alocação de recursos e prestação de serviços — ainda que parta do consenso relativo, conforme apontado anteriormente, é fortemente defendido como forma de evidenciar responsabilidades, fiscalizar a alocação dos recursos e, principalmente, viabilizar a incidência de segmentos populares organizados na definição do desenho e prioridades das políticas públicas.

Monitoramento e avaliação são momentos essenciais no planejamento público. Compartilha-se dessa perspectiva e entende-se que permanece em disputa, na própria estrutura do Estado, os sentidos e papel das políticas públicas e os mecanismos de controle e avaliação. As avaliações de pós-ocupação inserem-se no campo de avaliações de resultados e impactos, ou avaliações *ex-post*, permitem conhecer os resultados imediatos das ações; a ênfase é a satisfação do morador. Ouvir os moradores e a população beneficiada pelas intervenções é essencial para o replanejamento da política pública. Observa-se na Portaria nº 75/2025 uma ausência de estratégias de monitoramento e avaliação das ações implementadas. Nas normatizações anteriores, desde o HBB-BID, comparecia a exigência de avaliações de pós-ocupação, as quais dispunham de uma matriz de avaliação e de recursos para sua execução.

Nos anos 2000, essa matriz de avaliação foi estendida ao PAC e MCMV e foi sendo implementada, com poucos recursos dos projetos. A necessidade de revisão e atualização dos seus parâmetros tem sido apontada, há tempos, pelas equipes sociais, já que são fundamentais para identificar aspectos críticos na operação dos programas e dimensionamento de recursos, entre outros pontos. A avaliação pós execução é absolutamente necessária para subsidiar o aprimoramento das políticas e programas bem como para a tomada de decisão técnica e de gestão, nas diferentes etapas do ciclo das políticas públicas. Causa estranheza, portanto, o fato de a Portaria nº 75/2025 não estabelecer procedimentos para tal avaliação.

Feitas essas ponderações, retoma-se a visão de futuro. Se considerada a governabilidade que um PTS possui sobre a possibilidade de projetar “uma visão futura (...) com a definição de demandas prioritárias para o território e para o acesso a políticas públicas, e a previsão de cenários de curto, médio e longo prazo” (Portaria n.75/2025, art.9º, parágrafo IV), percebe-se, na utilização da redação desse produto, uma enorme disparidade sobre o campo de ação sob governabilidade do TS e essa previsão ampla e vasta de cenários de curto, médio e longo prazo.

Não fica evidenciado se esse produto se refere à exigência de reflexão com a comunidade sobre *o que é importante* se conquistar para melhoria das condições de vida comunitária e *o como*, nesse caso, discutindo com a comunidade ações que estão na governabilidade da população, ou seja, mobilização,

definição de possíveis alianças, estratégias de organização das demandas e forma de apresentação para os órgãos públicos etc. Esse tipo de reflexão é parte constitutiva do TS e pode desencadear um conjunto de ações — com e das comunidades — mas cuja consequência em termos de resultados vai muito além da “Produção e difusão de conhecimento estratégico sobre a realidade social”, como definido no Eixo I da Portaria n.75/2025.

Se o produto for a própria discussão sobre *o que* e *como* produzir mudanças reais na vida comunitária, colocá-lo no enquadramento de visão de futuro poderia ser apenas uma forma de atualizar a linguagem do TS nos termos neoliberais. Mas a linguagem nunca é neutra, e esse termo precisa ser entendido no contexto do enquadramento que a Portaria imprime para o TS. A visão de futuro não pode ser algo projetado pela equipe técnica no PTS, mas parte constitutiva da reflexão que se faz logo de saída com a população e atualizada em processos de monitoramento e avaliação.

Não há detalhamento do que se entende como visão de futuro, exceto quando a Portaria trata da Modalidade IV: Operação com Recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – MCMV FNHIS e Modalidade V: Operação com Recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS – Pró-Moradia, exclusivamente para intervenções de produção habitacional, bem como no Anexo III: Atribuições, Aplicabilidade e Condições Operacionais nas Modalidades de Intervenção em Territórios Periféricos.

O detalhamento aparece em dois subitens nessas modalidades, com os seguintes conteúdos:

- “o produto Visão de Futuro é desejável em todas as intervenções sendo obrigatório para empreendimentos com mais de 50 unidades habitacionais” (Portaria n.75/2025, Modalidade IV, 94.1.2);
- “caso a intervenção exija participação financeira dos beneficiários, o produto Visão de Futuro deve contemplar mecanismos e/ ou estratégias que possibilitem que as famílias assumam compromissos financeiros ligados à nova unidade habitacional (Portaria n.75/2025, Modalidade IV, 94.1.3).

É significativo que os únicos detalhamentos foquem nos compromissos financeiros, e não haja registro de outras importantes possibilidades. O termo

aparece novamente no Eixo II, relacionado ao produto Plano de Ação de Demandas Prioritárias e, nesse item, está previsto que o Plano “pode incluir assinatura de documento de pactuação entre as partes envolvidas”. A dúvida, nesse caso, é novamente, se cabe monitorar essa pactuação no âmbito do TS ou se, uma vez definido junto com a comunidade um “Plano de Ação de Demandas Prioritárias”, caberia ao Ministério das Cidades monitorar seu atendimento ou não, junto aos órgãos públicos e demais agentes responsáveis.

No detalhamento dos produtos dos Eixos II e III, são elencadas as ações que compõem o TS em habitação e em ambos a chamada sustentabilidade aparece reforçada. Mencionada desde os normativos de 2009 (IN-8), 2014 (Portaria 21), 2018 (Portaria 464), sustentabilidade é um conceito amplo, em disputa, podendo representar perspectivas muito diversas, seja em termos de atividades econômicas abrangendo produção e consumo, seja como fator de qualidade de vida, o que se evidencia com a inclusão do elemento de promoção da saúde no Eixo III. Essa importante incorporação, resultado do processo participativo de escuta de profissionais envolvidas/os na execução e gestão do TS em municípios, reflete a multiplicidade de possibilidades para a ação. É positiva e importante — assim como cada uma das ações elencadas nos produtos desses eixos — desde que consideradas como possibilidades e não imputando obrigatoriedade para todos os planos de ação, independentemente da realidade local.

Final, o que se compreende por sustentabilidade no TS? Seu significado não pode se reduzir às capacidades e compromissos das famílias para acessarem uma moradia, e tampouco ao desenvolvimento de ações e estratégias fragmentadas visando a manutenção do patrimônio. Para uma concepção de trabalho social que tenha a participação, a cidadania e o direito à cidade no centro de suas ações, sustentabilidade é a implementação de mecanismos participativos que deem voz e escuta às demandas populares, é viabilização de condições para que os grupos de moradores caminhem com autonomia na busca por melhores condições de vida.

Importante destacar que em ambos os Eixos (II e III), a convivência do TS com as obras não foi apontada, deixando de tratar de um elemento que impacta sobremaneira e gera uma série de conflitos locais que demandam muito investimento de tempo por parte das equipes.

O Eixo IV, Desenvolvimento Socioeconômico, possui como objetivo específico “promover a inclusão produtiva, econômica e social e o incremento e gestão da renda familiar”. Esse Eixo superdimensiona o escopo do TS, pois a inclusão produtiva, econômica e social, bem como o incremento da renda familiar dependem da existência e articulação de políticas municipais, estaduais e/ou federais de emprego e renda, que estão para além da sua governabilidade. É, portanto, função a ser exigida do agente público ou Agente Apoiador, nos termos da Portaria: “Município, estado ou Distrito Federal que apoia a realização do Trabalho Social”.

Nesse aspecto, vale registrar que um dos indicadores mais expressivos do modo de vida da população brasileira, evidenciado no Relatório Brasileiro das Desigualdades (2023), é a distância entre ricos e pobres. Os 10% mais ricos no Brasil obtinham, em 2022, um rendimento médio mensal per capita 14,4 vezes maior do que os 40% mais pobres. E, justamente os que menos ganham são os que pagam mais impostos em razão da tributação indireta: os 10% mais pobres pagam 26,4% de sua renda em tributos e os 10% mais ricos pagam apenas 19,2%.

Trata-se de uma desigualdade multidimensional, que afeta regiões brasileiras, unidades da federação e municípios, demarcando diferenças significativas entre elas, entre segmentos populacionais e, de forma mais intensa, pessoas negras e mulheres, significativamente mais presentes como chefes de família. Em 2022, em um país no qual a taxa de urbanização é de quase 85%, um total de 125,2 milhões de pessoas viviam em insegurança alimentar, quase a metade da população brasileira — 96 milhões de pessoas — não tinha acesso à rede de esgoto e a ausência de moradia digna afetava 5,6 milhões de domicílios. O público interlocutor do TS é diverso, complexo, muitas vezes sobrevivendo em áreas de risco, com salários advindos do trabalho informal que afeta quase 40 milhões de pessoas. Portanto, não são necessários muitos argumentos para problematizar o que de fato se espera do PTS nesse Eixo IV e afirmar a importância da necessária articulação política a ser exigida do Agente Apoiador, de modo a evidenciar a quem cabe desenvolver ações que de fato permitam a inclusão produtiva e a superação das gigantescas desigualdades refletidas nos índices acima apontados; e delimitar, com mais acuidade, o que cabe ao trabalho social nesse tema.

O Eixo V, Direitos Humanos, Educação, Cidadania e Cultura, é um eixo que aparece como novo em relação aos normativos anteriores, porém elenca ações socioeducativas intrínsecas ao TS. Não há TS em habitação que não tenha foco nos direitos humanos e respeito à diversidade cultural, discuta e contribua para organização de ações de cidadania ativa e utilize instrumentos de educação popular no cotidiano das ações. Esse eixo traz uma importante contribuição ao destacar o papel da cultura e indicar as possibilidades de ação socioeducativa e práticas coletivas como suporte para discussão da cidadania, valorização e difusão da cultura, identidade e memória da comunidade, bem como fortalecimento da promoção dos direitos humanos.

Entretanto, os Eixos Temáticos II, III, IV e V elencam, entre vários dos seus produtos, algo que novamente superdimensiona o TS quando prevê atividades socioeducativas e práticas coletivas para várias ações que extrapolam em muito as possibilidades do TS em habitação e pressupõe um nível de articulação com os serviços socioassistenciais, políticas de educação e trabalho bem como saúde e meio ambiente que estão fora da sua governabilidade nos projetos habitacionais. Um exemplo disso são os produtos relacionados às atividades socioeducacionais do Eixo III – Sustentabilidade Ambiental, Segurança Alimentar e Promoção da Saúde.

Outro aspecto que merece destaque dentre as atividades socioeducativas elencadas no Eixo II, estão aquelas voltadas para gestão e manutenção condominial. A implantação de condomínios em programas e projetos habitacionais de interesse social segue a tendência de simplificação burocrática em termos da propriedade do solo e da gerência dos espaços comuns. Todavia, estes elementos burocráticos devem ser vistos como a base sobre a qual se estrutura o TS e suas possibilidades de articular mobilização com fortalecimento de vínculos nas responsabilidades distribuídas, com autonomia dos moradores, com participação social e estratégias de enfrentamento de inadimplências e conflitos da convivência cotidiana. Gestão e manutenção condominial devem ser concebidos na fase de pós-ocupação e para o TS a centralidade deve estar na garantia da permanência e convivência dos moradores, elementos que não estão em destaque nesse eixo.

Um terceiro aspecto que merece destaque refere-se à própria compreensão da dimensão socioeducativa do trabalho social. As atividades socioeducativas,

que têm a educação popular como um conjunto de metodologias de trabalho junto à população e com os movimentos sociais, envolvendo a ação, a reflexão e a transformação da realidade social como horizonte, impulsionando as tarefas organizativas, atuando na apreensão da esfera cotidiana da vida e contribuindo para a qualidade de vida desejada são, como já apontado, intrínsecas ao trabalho social em habitação; mas é preciso destacar: poucos de seus resultados podem ser mensuráveis no curto prazo da execução do trabalho social.

A dimensão socioeducativa do trabalho social pretende contribuir para “compreender o real além de suas aparências, analisar as situações e contextos concretos numa perspectiva histórica e deles derivar planos de luta e formas organizativas” (Iasi, 2013, p.78), que muito provavelmente serão identificados nos médio e longo prazos e que dependerão da própria dinâmica das lutas sociais. Como lembra Iasi (2020) a educação popular “atua de forma complementar as tarefas organizativas e práticas, contribuindo com a qualidade desejada da ação, mas não define nem o resultado nem a qualidade final da prática política da classe uma vez que isto é resultado de uma série de fatores que escapa ao âmbito educativo, como a dinâmica da luta de classes, o caráter do Estado e as opções estratégicas estabelecidas” (Iasi, 2020, p. 42).

Essas ponderações são necessárias para, novamente, identificar qual o sentido que o normativo confere às atividades socioeducativas e aos resultados esperados, de tal modo a dimensionar com mais cautela aquilo que de fato é parte constitutiva do trabalho social em habitação; aquilo que necessariamente depende do empenho, compromisso e articulação política do agente de apoio (poder público) gerando resultados mensuráveis no curtíssimo prazo de um projeto; e a dimensão socioeducativa mais ampla do trabalho social como processo, baseada em uma compreensão de educação popular ausente no normativo.

Por fim, ainda em relação aos eixos temáticos, ao organizarem, numa lógica estanque, os temas passíveis de desenvolvimento nos PTSs, não informam a importância de se considerarem as diferenças territoriais e a participação social ativa, formativa e deliberativa por parte da população, e que constituem o núcleo central do TS; tampouco, informam a necessidade de leitura profunda do território, dos instrumentos urbanos previstos e/ou ausentes em cada local e a relevância de ter o direito à cidade como princípio organizativo do TS.

Nesse sentido, a integralidade do TS não se dá pela execução de todos os eixos, assim como a definição prévia da obrigatoriedade seletiva de uns e outros, de acordo com os regimes de intervenção, não parte da possibilidade de acolhimento de necessidades e reivindicações que a realidade concreta de cada intervenção gera, mas sim da imposição de eixos de ação como mínimos aceitáveis. Ao se associar os mínimos com os recursos reduzidos para o desenvolvimento do TS, o resultado perverso é o próprio atrofamento do seu potencial de ação e impacto.

Em síntese, a normatização, da forma como está sendo proposta e operada, substitui o TS processual com inserção concreta e flexível às demandas trazidas pelo território, pela rigidez da composição dos PTS, pouco ajustável à realidade cotidiana. Nem tudo o que será realizado pode ser definido *a priori* e, mesmo aquilo que foi definido como estratégia para alcançar determinado resultado, pode se mostrar insuficiente ou, ao contrário, tornar-se muito mais rico em oportunidades.

Planejamento e controles rígidos para operar alterações impactam fortemente na autonomia profissional e, conjugado com a suspensão de parte dos pagamentos por suposta sobreposição, podem tornar-se desincentivos para criatividade e interação efetiva do TS aos movimentos reais do cotidiano e demandas da população, como será apontado mais adiante.

3. Sobre os regimes de execução e modalidades de intervenção do Trabalho Social

No Capítulo VII da Portaria nº 75/2925 encontram-se três possibilidades de regime de execução: direta (pelo Proponente), indireta (por meio de terceiros, mediante parceria, contrato ou convênio), mista (parcialmente de forma direta e parcialmente de forma indireta). É nesse capítulo que estão os detalhamentos e regras para a terceirização da execução do TS, nos regimes indireto ou misto, através de contratações, convênios ou parcerias, respeitadas as legislações específicas, como licitações, parcerias com organizações da sociedade civil e convênios diversos. Abre-se a possibilidade de atuação em rede, por duas ou mais organizações da sociedade civil, ou mesmo “a contratação de consórcio de empresas visando a composição de capacidade técnica para a execução do Trabalho Social”.

Chama a atenção que não há nenhum detalhamento sobre o regime de execução direta pelo Proponente, em particular, pelo ente público municipal. Essa é uma grande preocupação, à medida que os municípios estão desprovidos de uma estrutura institucional no campo da política urbana e habitacional, como por exemplo, não dispõem de número suficiente de profissionais da área social e de capacitação técnica que os habilite a assumir a execução direta dos projetos e, em muitos casos, sobrecarregam os equipamentos da política de Assistência Social. Com isso, observa-se que há um reforço e indução pelo caminho da terceirização do TS.

Esse modelo, por um lado, agiliza a execução ao viabilizar a contratação de empresas, mas, por outro, não fortalece o ente público municipal. A terceirização de prestações de serviços públicos tem se espalhado para todas as áreas das políticas públicas e, em particular, na política de habitação, saneamento e serviços urbanos, decorrente das transformações do padrão de acumulação capitalista durante o período dos anos 1980 e 1990, que adentraram o século XXI, impactando o planejamento e a implementação do TS em projetos habitacionais.

As mudanças foram marcadas por um outro modelo de gestão sob a racionalidade liberal, no qual a prestação de serviços se dá com a transferência de recursos públicos para organizações privadas, com novos arranjos das relações de trabalho nos quais a contratação de trabalhadores não se efetiva por concurso público, com a consequente diminuição e fragilização da estrutura estatal, com produção e transferência de conhecimentos para a iniciativa privada, muitas vezes sem resguardo da memória dos serviços prestados pelo ente público, dos conflitos enfrentados, soluções desenhadas, adaptações realizadas no planejamento e respectivos impactos nos territórios, entre outros aspectos. Nessa medida, pode-se afirmar que a Portaria nº 75/2025 acaba por reforçar a tendência e até mesmo privilegiar a terceirização do TS, nos regimes indireto ou misto, através de contratações, convênios ou parcerias.

As modalidades de intervenção ou operação estão detalhadas nos Anexos II, III e IV, referindo-se a três blocos de modalidades: Intervenção ou Operação de Provisão Habitacional Urbana e Rural; Intervenção em Territórios Periféricos e intervenção em saneamento. Cada um dos blocos de modalidades contém uma diversidade de operações que trazem diferentes exigências para o TS.

Na Intervenção de Provisão Habitacional Urbana e Rural (Anexo II) há cinco modalidades, conforme o tipo de recurso a ser acessado, a maioria se refere ao MCMV (incluindo o MCMV-Entidades), mas também inclui o Pró-moradia e o Programa Nacional de Habitação Rural, todos com o foco na produção habitacional:

Modalidade I: operação com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – MCMV-FAR;

Modalidade II: operação com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – MCMV- Entidades;

Modalidade III: operação com recursos do Orçamento Geral da União, Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR – MCMV Rural;

Modalidade IV: operação com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – MCMV-FNHIS Sub 50;

Modalidade V: operação com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS – Pró-moradia, exclusivamente para intervenções de produção habitacional.

Na Intervenção em Territórios Periféricos, a Portaria nº 75/2025 define três modalidades: urbanização de favelas; contenção de encostas; melhoria habitacional (através do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS). Na Intervenção em Saneamento estão previstas cinco modalidades: abastecimento de água; esgotamento sanitário; manejo de resíduos sólidos; manejo de águas pluviais e saneamento integrado.

Como se pode constatar, os três blocos somam treze modalidades que representam as diversidades e complexidades de intervenções do Ministério das Cidades. Neste texto, não se pretende uma análise de cada uma dessas frentes de intervenção, e sim, apontar questões gerais sobre o TS, presente no conjunto dos anexos.

No Anexo II, as condições operacionais estão apresentadas por modalidades, com “definições sobre a aplicabilidade dos eixos temáticos e da estrutura lógica estabelecidos no Anexo I, e a obrigatoriedade de elaboração de seus

respectivos produtos”. Dessa forma, alguns eixos devem ser implementados integralmente e outros parcialmente, com apresentação de justificativas prévias. Essa forma de apresentar as exigências e obrigаторiedades de ações do TS é fragmentada por eixo e não considera uma análise da totalidade do PTS.

A definição sobre se uma ação é obrigatória ou opcional deve ser planejada durante o processo de implementação do trabalho, a partir de uma análise do contexto e das necessidades do grupo social e do território. Não fica esclarecido na Portaria porque em algumas modalidades, determinados eixos, como por exemplo os Eixo II (Sustentabilidade Ambiental, Segurança Alimentar e Promoção da Saúde) e Eixo V (Direitos Humanos, Educação para a Cidadania e Cultura) podem ser implementados parcialmente, como indicado para a Modalidade II: operação com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – MCMV– Entidades.

Da mesma forma, causa estranheza que na Modalidade III: operação com recursos do Orçamento Geral da União, Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR – MCMV Rural, todos os eixos possam ser implementados parcialmente, e em particular, o Eixo I – Mobilização, Comunicação e Participação Social; afinal, esse eixo é o *coração* do TS ou, em outras palavras, a base de todas as demais ações.

Um aspecto importante e positivo é a manutenção do Grupo Institucional do Poder Público – GIPP, e do Grupo Gestor Local – GGL (Anexo II). Esses espaços, instituídos anteriormente no FAR e agora estendidos para o MCMV-Entidades, fortalecem o ente municipal, a escuta e diálogo com as famílias e movimentos sociais envolvidos nos projetos de intervenção.

Há que se registrar avanços nas definições da Intervenção em Territórios Periféricos nas três modalidades: urbanização de favelas; contenção de encostas; melhoria habitacional. Destaca-se o Plano de Ação Periferia Viva enquanto instrumento de planejamento participativo e direção política. No entanto, a estratégia de desenvolvimento de longo prazo do Plano de Ação Periferia Viva deverá se enquadrar nas regras do TS-FAR para reassentamentos e remanejamentos, o que leva, mais uma vez, ao engessamento do trabalho proposto.

Um importante aspecto refere-se à compreensão que as intervenções de urbanização de favelas devem envolver, para além das pessoas afetadas, todas aquelas que vivem na macroárea, na perspectiva de totalidade de ação no

território. Da mesma forma, é um avanço a definição de que o Posto Territorial na macroárea não se reduz a um plantão social, mas tem o sentido de servir de âncora local para as ações de mobilização, participação e articulação entre assessoria técnica, trabalho social, poder público e comunidade.

Nos anexos das modalidades Intervenção em Territórios Periféricos e Intervenção em Saneamento encontram-se tabelas de “Eixos temáticos e produtos aplicáveis a cada modalidade de intervenção” (p.43), que nas primeiras colunas apontam resultados e produtos, seguindo o modelo estabelecido no Anexo I. Essa lógica inverte e engessa a ação processual do TS, à medida que se pensa primeiro os produtos e depois os objetivos e atividades. Dessa forma, os produtos são apresentados de forma fechada e estática, substituindo os objetivos.

4. Sobre os agentes e equipes

O Estado exerce suas funções através de agentes públicos, portanto, a compreensão de quem são e quais são suas responsabilidades é fundamental para a efetividade das políticas públicas. No direito administrativo, a definição de agente público se refere a toda pessoa que exerce função pública, temporária ou permanente, remunerada ou não, incluindo diversas categorias (agentes políticos, agentes administrativos, militares e particulares em colaboração).

Na Constituição Federativa do Brasil de 1988, o direito à moradia é uma competência comum da União, dos estados e dos municípios. São esses os agentes promotores, responsáveis pela formulação e deliberação da política. Os bancos públicos, como a Caixa Econômica Federal (Caixa) são agentes financeiros, desempenham o papel na operacionalização de pagamentos e no financiamento das políticas sociais. Já os agentes executores da política federal de Habitação de Interesse Social, responsáveis por implementar programas e projetos, incluem uma maior diversidade de atores, como as prefeituras, companhias estaduais, empresas terceirizadas e de serviços e movimentos sociais organizados em associações de moradores.

Em relação especificamente ao componente da política habitacional aqui tratado, a Portaria nº 464/2018 dividia as atribuições relacionadas ao TS basicamente entre três agentes: (1) Ministério das Cidades, Mandatária da União, (2) Agente Operador/Agente Financeiro e (3) Agente Executor. Diferentemente,

a Portaria nº 75/2025 reorganiza os conjuntos de atribuições e agentes de tal modo a abarcar arranjos institucionais diversos, categorizando seis agentes, conforme definições do artigo 7º:

1. Proponente: Ente Público Local (Município, Estado ou Distrito Federal), consórcio público, Entidade Organizadora, prestador público ou privado de serviço público de saneamento que manifeste, por meio de proposta ou plano de trabalho, interesse em celebrar contrato ou termo de compromisso para formalizar o Trabalho Social;
2. Agente Executor: Município, Estado, Distrito Federal, consórcio público, Entidade Organizadora, prestador público ou privado de serviço público de saneamento responsável pela execução do Trabalho Social;
3. Agente Apoiador: Município, Estado ou Distrito Federal que apoia a realização do Trabalho Social;
4. Agente Operador ou Gestor Operacional: instituição responsável por gerenciar as regras dos fundos e monitorar o Agente Financeiro ou a Mandatária da União;
5. Agente Financeiro ou Mandatária da União: instituição financeira que acompanha a execução e ateste de recursos aplicados no Trabalho Social; e
6. Entidade Organizadora: cooperativa habitacional ou mista, associação ou entidade privada sem fins lucrativos, habilitada junto ao Ministério das Cidades, executora da intervenção ou da operação.

Na Portaria nº 75/2025, o agente proponente é aquele que manifesta interesse em celebrar contrato ou Termo de Compromisso e pode não ser o agente executor. Se o agente proponente for ente público, estão explicitadas as possibilidades de contratação da execução, através de celebração de parceria com organizações da sociedade civil, convênio com outros entes da federação, consórcios públicos, instituições públicas de ensino, serviços sociais autônomos ou entidades filantrópicas e sem fins lucrativos e contratação de empresa ou instituição por meio de processos licitatórios.

No entanto, o agente proponente também pode ser um consórcio público, uma Entidade Organizadora, um prestador público ou privado de serviço público de saneamento. Cabe refletir se a proposição pode ser realizada por agentes privados diversos e, nesse caso, qual deve ser sua relação com a gestão e com a política municipal, pois, de acordo com a CF de 1988, o ente municipal é o responsável pela política e seus programas na esfera local. Entende-se que é fundamental reforçar o papel dos municípios, inclusive evitando-se que projetos contrários às definições em Planos Diretores e outras normatizações municipais sejam implementados. A Portaria nº 75/2025 veda a contratação por pregão — ponto positivo e que reflete as demandas discutidas no processo participativo promovido à época de sua elaboração — e define uma série de parâmetros no caso de execução indireta ou mista.

Nesse item da norma, merece destaque a propositura de um agente apoiador, no caso um Município, Estado ou Distrito Federal que ingressaria apenas como apoiador da realização do TS. Parece que essa classificação subestima, na maior parte das intervenções, o papel do ente federado como promotor e suporte a algumas das importantes frentes de ação do TS, ou eixos temáticos abrangidos nos PTSs, nos termos definidos na Portaria.

É fundamental que o ente público garanta mecanismos para efetivação da ação intersecretarial como suporte para o TS, especialmente em relação àquele conjunto de ações definidas nos eixos que não são estritamente relacionados ao núcleo indissociável do TS, ou seja, aquelas relacionadas ao tema da sustentabilidade (Eixo III) e aquelas relacionadas ao eixo de desenvolvimento econômico (Eixo IV). Para várias ações agregadas nessas temáticas, o TS necessita de comprometimento efetivo do ente público, e o termo apoio parece minimizar o peso que a falta de efetivo envolvimento desse ente pode implicar para o alcance de vários resultados impostos ao TS. A articulação institucional e intersetorial necessária à operacionalização de várias das ações desses eixos, dependem fundamentalmente do compromisso do ente público com os resultados desejados nos mesmos.

Em relação às equipes de TS, houve ampliação do conjunto de profissões de nível superior, responsáveis pelo planejamento e execução do trabalho; e, ainda, muito positivamente, incluiu-se a figura do mobilizador social, cujo trabalho pode contribuir muito para tornar as famílias e comunidades mais

conscientes do papel ativo que possuem na definição e alcance dos objetivos do plano de trabalho.

4.1. Sobre a relação entre os agentes: Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal

Neste ponto, é fundamental retomar uma crítica formulada durante o processo de revisão da Portaria, a respeito da função atribuída à Caixa como “agente financeiro ou Mandatária da União que acompanha a execução e ateste de recursos aplicados no Trabalho Social” (Portaria n.75/2025, art.7º, VIII).

Resumidamente, se apontavam as dificuldades e contradições advindas de um agente financeiro assumir a atribuição de aceite e monitoramento da execução do PTS. É bastante controverso que o agente financeiro tenha as atribuições de analisar, acompanhar, avaliar e atestar a execução do TS. Antes de explicitar com mais detalhes esse apontamento, é importante refazer, ainda que de forma sintética, a memória do percurso que levou a Caixa a assumir o papel estratégico como contratada, no sistema financeiro, para a operacionalização de políticas públicas e, em especial, da política de habitação.

Segundo Silveira *et all* (2013), a Caixa, junto com o Banco do Brasil, constituem a gênese do sistema financeiro nacional, ambos tendo iniciado suas atividades na província do Rio de Janeiro em meados do século XIX, com objetivos ligados ao disciplinamento do mercado de empréstimos e poupanças, viabilizando juros mais baixos do que os praticados à época. Ainda segundo o mesmo autor, pós-crise de 1929, no governo de Getúlio Vargas, as Caixas, presentes em vários dos municípios brasileiros, são colocadas como agentes públicos estratégicos para concessão de crédito popular, com garantia governamental aos depósitos, construindo com isso o mito de banco social, voltado para as classes populares.

Durante o governo militar, com a concentração de poder, a suspensão de garantias constitucionais e o período de maior e mais violenta repressão com o Ato Institucional nº 5 (AI-5) é também o período em que são unificadas as Caixas (1967) e reconfigurado seu papel: chamada a gerir e operar o Crédito

Educativo, o PIS, o FAS (Fundo de Desenvolvimento Social) e a intermediação da comercialização de ouro dos garimpos — incluindo Serra Pelada, reafirmando e reforçando o mito do banco social.

Em 1986, a Caixa incorporou o Banco Nacional de Habitação (BNH), tornando-se o principal agente do Sistema Financeiro Habitacional (SFH). A partir de 1990, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), antes administrado por mais de 70 instituições, passa para o controle, de forma centralizada, pela Caixa.

Para Silveira (2013), a partir de 1990 até 2003, num momento de privatização de empresas e agentes financeiros públicos, a empresa entra em um ciclo de modificação da sua organização administrativa, com vistas a flexibilizar processos de tomada de decisão e, ao mesmo tempo, aumentar o engajamento do quadro de funcionários nas metas de produtividade, orientação para o cliente e o mercado. Concomitante, já incorporava como alicerce algumas das tecnologias da informação (baseadas em hardware e software de computadores) para aumentar a velocidade e a capacidade de transferência de informações.

Nesse período, o Programa Habitar Brasil lançado pelo Governo Itamar Franco no ano de 1993, coordenado pelo Ministério do Bem-estar Social (MBES) e consolidado no governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) quando foi denominado Habitar Brasil BID, definia o trabalho social como contrapartida dos municípios, com diretrizes de execução definidas pelo Ministério e no próprio contrato com o BID.

O primeiro governo Lula (2003-2006) apresenta-se como um novo marco de conexão da estrutura institucional desse agente financeiro às políticas de desenvolvimento e combate às desigualdades. Com o programa Bolsa Família, se promove um grande esforço de bancarização tendo a Caixa como agente de operação e, a partir de 2007, é reforçado seu papel como “um dos principais agentes públicos na aplicação de políticas anticíclicas, assumindo papel de destaque no campo das organizações bancárias frente ao refluxo do crédito decorrente da instabilidade financeira internacional” (Silveira *et al*, 2013, p.152).

Nesse contexto, pode-se observar um dos principais papéis assumidos

pelo Ministério das Cidades: o de costurar uma ação federativa que mudasse no médio ou longo prazo a cultura de relação entre ente federal, estaduais e municipais, com efetivo envolvimento das instâncias de participação (Conselhos da Cidade) definindo diretrizes dos planos e programas, bem como formulando e operando processos formativos para os quadros técnicos de estados e municípios. Nesse novo arranjo institucional, os quadros da Caixa também teriam que ser renovados e qualificados para desempenhar esse importante papel de operacionalizar vários aspectos dos programas com impacto social.

O Ministério das Cidades organiza seminários sobre o TS e processos formativos de equipes sociais diretamente responsáveis pela elaboração e execução dos programas habitacionais nos municípios. A estrutura da Caixa exercia um papel subsidiário, sob orientação da equipe social do Ministério das Cidades; porém, não houve naquele momento — e nos anos posteriores — a composição de quadros profissionais na Caixa que seriam os responsáveis pelo aceite e monitoramento da execução do TS. Tal formação poderia contribuir para uma visão do trabalho social como processo, do planejamento como necessariamente flexível e pela remuneração em blocos de atividades e não segmentado em células precificadas e isoladamente remuneradas, com monitoramento planilhado rígido, distantes das realidades territoriais e do processo múltiplo e diverso das comunidades e sujeitos com os quais se trabalha.

Importante destacar a manutenção, na Portaria nº 75/2025, do papel do Ministério das Cidades na capacitação de equipes técnicas de TS nos municípios. Há inúmeros relatos de profissionais que executam de forma solitária o TS nos projetos habitacionais, tendo que operar, concomitantemente, frentes de trabalho de outras políticas sociais, além da política habitacional. Em algumas áreas, como a de saneamento, na qual predominam sanitaristas e engenheiros, a exigência de trabalhadores/as sociais para desenvolvimento dos projetos é uma notícia muito positiva, mas não podemos ignorar que, em municípios pequenos ou médios, são profissionais dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e demais estruturas da política de assistência social que são sobrecarregados com a execução dos PTSs, sem domínio da especificidade que a atuação na área de habitação exige e, em função da sobrecarga, são impelidos a um trabalho com pouco tempo de reflexão e planejamento.

O Ministério das Cidades, responsável por “promover espaços de debate e apoio visando fortalecer a capacidade institucional e socializar boas práticas na execução do Trabalho Social”(Portaria nº 75/2025) precisa garantir uma visão federativa que considere as particularidades e diversidades dos territórios brasileiros; deve exercer papel ativo e protagonista na formação das equipes locais e na constituição de equipes qualificadas para as ações de acompanhamento da execução dos projetos, ações que hoje extrapolam o escopo e a formação das equipes da Caixa que realizam o trabalho de análise dos PTSs, monitoramento e liberação dos pagamentos. Tais equipes, ainda que ramificadas pelo país, não estão preparadas para dialogar com as especificidades locais e as diferenças existentes entre grandes, médios e pequenos centros urbanos, aglomerados não urbanos ou rurais, áreas ribeirinhas, quilombolas etc.

As equipes profissionais da Caixa que acompanham o desenvolvimento dos projetos habitacionais, assim como as equipes locais que executam o TS, precisam de qualificação continuada de modo a reforçar que o TS, como componente fundamental da política habitacional, receba recursos federais para ser operado de acordo com as especificidades das realidades locais; desenvolva alguns produtos que podem ser quantificados mas é, fundamentalmente, processo, sendo essencial a compreensão de procedimentos e fluxos para o seu monitoramento e avaliação.

O planilhamento do orçamento, da forma que está organizado e sua aplicabilidade rígida, reflete uma lógica de aferição para pagamento muito próxima da remuneração de insumos de obras físicas. Expressa ainda uma lógica financeira que reforça a mercadorização do TS em detrimento de uma percepção de processo, no qual uma mesma ação ou atividade se organiza numa composição complexa de elementos e deve permitir uma autonomia relativa aos profissionais executores.

5. Sobre os recursos financeiros para o Trabalho Social

A efetivação do TS com as famílias que buscam acessar o direito a uma moradia digna nos mais diversos territórios, independentemente das tipologias de intervenção, programas e projetos da política habitacional, são impensáveis sem a existência de recursos financeiros. O acesso a uma moradia digna exige literalmente que esta seja construída ou requalificada, dependendo do contexto interventivo e acompanhada de um TS consistente.

A dotação de recursos para o TS é calculada proporcionalmente ao montante das obras e o PTS está diretamente relacionado com a execução de obras, sejam voltadas para a construção de empreendimentos de provisão habitacional, para a infraestrutura urbana e a urbanização de assentamentos precários e favelas, sejam aquelas relacionadas a implantação de redes de saneamento básico. O TS caminha *pari passu* com a obra, porém, isso não deve implicar que esteja subordinado às obras, especialmente a cronogramas definidos isoladamente, sem diálogo com as características e necessidades sociais da população.

Desse modo, entendido TS e obra como componentes constitutivos da política habitacional, deveriam ser operados um ao lado do outro, obra e TS conectados em todo o processo de planejamento e execução; porém, o TS opera ações fundamentais que antecedem as obras e ações que devem ser desenvolvidas depois de finalizadas as obras. Esses alertas são fundamentais, pois têm implicações no financiamento do TS.

As definições concernentes aos percentuais dos investimentos têm variado de acordo com os tipos e modalidades de intervenção em que o TS é demandado, cujas diretrizes vêm sendo explicitadas ao longo dos anos nas normatizações específicas.

Em uma breve retrospectiva, pode-se destacar:

1. O Manual de Instruções do Habitar Brasil, publicado no ano de 1998, definiu ações focadas nas temáticas de fortalecimento da mobilização, de capacitação profissional e educação sanitária, “sob a forma de contrapartida com recursos de 1,5% do valor do investimento” (CFESS, 2016, p. 39).

2. A Instrução Normativa no. 8/2009 apresentou as intervenções em dois anexos com instruções específicas para o trabalho social: anexo I — em intervenções de provisão habitacional; anexo 2 — em intervenções de urbanização de assentamentos precários. Em ambos os anexos as orientações se referiam aos custos do projeto, indicando-se a participação da União e do Ente Federado, tendo como parâmetro 2,5 % do valor do investimento, como parte do Plano de Trabalho, do Quadro de Composição do Investimento – QCI, e do cronograma físico financeiro do Termo de Compromisso ou Contrato.
3. Nas Portaria no. 21/2014, Portaria no. 464/2018 e, recentemente, a Portaria no. 75/2025, os recursos foram estabelecidos nos itens que tratam sobre a composição do investimento, com percentuais de 1% a 3%, variando conforme as características das intervenções e das operações de financiamento.

Evidencia-se que, em todos os normativos, os recursos destinados ao TS, em menor ou maior proporção, aparecem vinculados aos totais aportados nas intervenções e ainda considerando as operações de financiamento. De modo geral, as Portarias 21/2014 e 464/2018 apresentam semelhanças no detalhamento das intervenções e operações, tendo alterações mais expressivas quando se referem aos recursos das intervenções rurais e nas intervenções em municípios com população inferior a 50 mil habitantes.

Por sua vez, a Portaria n.75/2025, além de trazer o detalhamento das particularidades dos recursos em cada modalidade nos três anexos que tratam das intervenções e operações, incluiu um item anterior – Capítulo VI – com orientações gerais sobre os recursos financeiros do TS que são aplicáveis a todas as intervenções e modalidades e que não aparecia nos normativos anteriores. Apesar de organizar as intervenções em modalidades e apresentar as exigências para liberação financeira, essas inovações não alteram a lógica que está presente em todos os normativos, que é a vinculação dos recursos do TS àqueles previstos para as obras.

Não há como discordar de que o parâmetro para o cálculo dos valores destinados ao TS deve ser definido com base nos investimentos para as obras e empreendimentos, pois o tamanho e complexidade da obra, o número de famílias a serem impactadas com determinada intervenção, ou beneficiadas com uma nova moradia vão estabelecer a dimensão e extensão do

necessário TS. Contudo, não deveria se estabelecer uma disputa — absolutamente prejudicial — entre recursos para obra e para o TS.

Entende-se que, nos parâmetros atuais, os valores destinados ao TS fazem parte da Composição do Investimento – QCI e do cronograma físico financeiro, gerando uma diminuição dos valores destinados às obras. Seria mais assertivo se os percentuais destinados ao TS fossem apenas acrescidos ao montante do investimento total e a sua aplicação determinada conforme as demandas apontadas em cada intervenção e modalidade, em consonância com as realidades regionais e territoriais de cada município.

Um segundo aspecto relativo ao financiamento do TS, já apontado nesse texto, refere-se às exigências que estão presentes na elaboração do PTS, quando as atividades e ações do TS são segmentadas em diversos e pontuais produtos, submetidos a mecanismos de precificação e controle.

Essa realidade pode ser exemplificada: no processo de intervenção, é possível que uma determinada atividade — por exemplo, um curso de formação para o trabalho — se torne estratégica para discutir também temas sociopolíticos como racismo, gênero, violência familiar, ou seja, uma mesma atividade pode permitir múltiplas abordagens concomitantes, abranger diferentes finalidades e impactar de forma consistente na vida das pessoas. Podem gerar inclusive novas ideias e atividades, sugeridas pelas próprias famílias participantes, que não haviam sido previstas inicialmente, mas passaram a fazer sentido para aquele conjunto de moradores.

A forma como estão sendo operados os mecanismos de precificação e de controle pela Caixa — ao definir que elementos precificados devem ser necessariamente operados de forma separada, caso contrário, serão classificados como “sobreposição” — enrijece o planejamento e empobrece o TS. Em contraposição, o TS processual se adapta continuamente às necessidades e potencialidades concretas da população, o necessário aprofundamento de determinados conteúdos e às dinâmicas territoriais.

As ações, uma vez incluídas nos cronogramas físico-financeiros/nas composições orçamentárias — planilha de custos — e aprovadas pelo agente financeiro, tornam-se instrumento fixo para controle do pagamento de cada elemento,

sendo seu replanejamento um procedimento extremamente burocrático, que exige construção de justificativas submetidas à análise para aprovação (ou negação), o que pode vir a comprometer e até prejudicar o desenvolvimento do TS junto às famílias, visto que este trabalho possui tempos pré-determinados para seu início, meio e fim. Sem contar que isto pode ocasionar uma rigidez nos procedimentos a serem adotados pelas equipes envolvidas com a execução do TS, dificultando que ampliem ou diversifiquem suas ações, em busca de atender ao inicialmente proposto no cronograma de atividades.

A Portaria nº 75/2025 traz duas inovações muito interessantes: a possibilidade de remuneração para lideranças (remuneração de membros da Entidade Organizadora, na qualidade de Agente Executor, pela prestação de serviços técnicos especializados); e o custeio de bolsas para participação da população beneficiária em cursos ou atividades de formação ou capacitação. Com isso, estabelece um importante avanço ao reconhecer a necessidade de remuneração para lideranças e de custeio de bolsas para a população em atividades de formação ou capacitação, que podem, inclusive, contar com projetos a serem elaborados e realizados mediante ações e parcerias firmadas no âmbito das políticas intersetoriais dos órgãos do governo municipal.

Vale um destaque: essas remunerações precisam estar destacadas no quadro de investimentos e não devem estar incluídos nos recursos destinados ao TS, para não comprometer a execução daquelas ações e atividades previstas no PTS, fundamentais para garantia do acompanhamento efetivo das famílias nas distintas fases dos projetos.

Além disso, é importante destacar os valores destinados ao pós-ocupação. Foi mantido o montante de recurso das normativas anteriores, nas quais o tempo de pós-ocupação era de apenas 03 meses. A Portaria atual estabelece um tempo de 06 a 12 meses para o processo de acompanhamento ao pós-ocupação, o que está mais condizente com sua importância e conjunto de ações envolvidas nessa fase. Porém, o recurso não segue a mesma lógica, ou seja, torna-se insuficiente.

Considerações finais

As normativas que organizam o TS nos programas e ações do Ministério das Cidades são fundamentais para indicar a direção desse trabalho, para orientar sobre as múltiplas possibilidades de temáticas, atividades e estratégias para mobilização e organização de pessoas, famílias e comunidades, tendo como horizonte o acesso universal aos direitos humanos e ao direito à cidade.

Esta análise procurou apontar elementos de avanço da Portaria n.º 75/2025 em relação às portarias anteriores, considerando inclusive que, em alguns aspectos, essa portaria incorporou as adequações sugeridas no processo participativo de revisão, coordenado pelo Ministério das Cidades; nesse sentido, reconheceu conhecimentos e experiências acumuladas de profissionais com presença no território e oriundos de regiões muito diversas do Brasil; profissionais em contato direto com as populações e com as diversas expressões da questão social, vivenciando cotidianamente as contradições e limites institucionais impostos à execução do TS.

Por outro lado, procurou trazer luz sobre o fato de que a Portaria n.º 75/2025, apesar de importantes contribuições incorporadas dos processos participativos, não se efetiva como indicativa de múltiplas possibilidades de ação; ao contrário, permaneceu seguindo uma lógica que segmenta o trabalho em tarefas simplificadas, tornando um trabalho complexo e processual em células passíveis de mensuração e precificação. A Portaria tende a ser operada por meio de seus Eixos padronizados, a partir dos quais se espera que os PTSs se enquadrem, limitando sobremaneira a autonomia profissional e a adequação do planejamento a uma realidade em constante mudança. Também tende a limitar as possibilidades de incorporar conhecimentos e experiências adquiridas para a correção ou alteração dos objetivos inicialmente definidos, reforçando uma lógica que limita o processo de planejamento e execução ao preenchimento de planilhas.

Em relação à própria concepção do trabalho social em habitação, perdeu-se a nitidez em relação ao que compõe o núcleo fundamental desse trabalho: a mobilização e fomento dos processos de organização autônoma da população, no fortalecimento da luta pelo acesso aos direitos sociais e ao direito à cidade. A lógica da precificação induziu a segmentação do trabalho social, o

que dificulta sobremaneira a possibilidade de desenvolver o trabalho como processo dinâmico, com momentos de avaliação e redirecionamento de acordo com as exigências do cotidiano, atendidas as especificidades dos grupos com os quais se constrói o plano de trabalho, procurando soluções para enfrentar conflitos e entraves institucionais.

Vale registrar que a junção de todos os programas em um único normativo poderia ser positiva para identificação de objetivos e ações comuns. A lógica matricial adotada também poderia indicar uma tentativa de descrever o TS em múltiplas possibilidades combinatórias. Ao contrário de favorecer, essa lógica dificultou a percepção da totalidade pelas equipes responsáveis pela elaboração do PTS, seja na identificação do conjunto de ações indissociáveis do trabalho social em habitação, sejam daquelas adaptáveis às realidades concretas ou, ainda, aquelas que necessitam de comprometimento do ente público local para sua efetiva operação.

Ainda nesse tópico de planejamento, um dos elementos agravantes se refere ao ente definido para operar o aceite e monitoramento da execução: a escolha da Caixa pela sua presença em rede por todo o País, deixou de lado a necessidade de preparação dos seus quadros que necessariamente, deveria ser conduzida e realizada pelo contratante, o Ministério das Cidades. A lógica financeira impressa ao acompanhamento — na qual o orçamento define o tipo e a quantidade de ações e não o inverso; a precificação das atividades e a limitação dos recursos definem se serão ou não efetivamente realizadas — dificulta o desenvolvimento do trabalho social como processo, com flexibilidade e procedimentos de ajustes adequados aos tempos de execução.

Nesse sentido, é urgente e absolutamente necessária a retomada pelo Ministério das Cidades do papel de responsável pela definição de diretrizes do trabalho social e do formato de acompanhamento — incluindo aí o próprio método de monitoramento e aferição das ações, a revisão de planilhas, formato dos relatórios, periodicidade, etc — bem como dos processos formativos tanto dos quadros dos agentes que realizam o aceite e monitoramento dos PTSs quanto daquelas equipes locais que o elaboram e executam.

Quanto as prestações de contas, não se alcançou um formato que realize o necessário monitoramento sem prejuízo do tempo intelectual destinado

ao planejamento, à análise da realidade — identificação de conflitos, sujeitos coletivos, apoios, pontos de resistência, necessidades, expectativas etc. — e à negociação das propostas de intervenção. Os relatórios, no formato exigido, são incapazes de refletir a riqueza do efetivamente realizado.

Em relação aos orçamentos, é indispensável se rever a lógica da segmentação contábil que reproduz o modelo da medição de obras. Não é possível pensar um trabalho processual numa lógica de células (horas de trabalho), quando numa mesma atividade mais de uma estratégia e objetivo podem estar presentes. Pensar os orçamentos em blocos orçamentários, com possibilidades de adaptações mais fluídas, talvez fizesse mais sentido.

A normatização, na forma como proposta e, principalmente como têm sido operado o controle sobre a execução pela Caixa, mantém o TS aprisionado e engessado, dificultando a apreensão da qualidade do processo e os impactos para além do desempenho dos resultados parciais.

Além disso, é indispensável se reconhecer a necessidade de mais tempo para desenvolver o TS nos programas desenvolvidos sob a coordenação do Ministério das Cidades, para que possa ser efetivamente empregado na mobilização, no estabelecimento de laços de solidariedade entre moradores e as redes territoriais, na promoção do acesso dos moradores aos equipamentos e serviços públicos de proteção social; dimensões político-sociais do trabalho que caminham efetivamente na direção da superação das vulnerabilidades sociais.

Como síntese das reflexões aqui pontuadas sobre a Portaria no. 75/2025, é fundamental reafirmar que uma política pública que tenha como objetivos a promoção da inserção urbana e o enfrentamento da desigualdade social, precisa contar com canais de participação da sociedade civil organizada e só se efetiva com o compromisso com a radicalização de processos democráticos que fortaleçam o controle social.

O TS não pode e não deve ser finalístico, não se realiza de forma idêntica em todos os lugares porque depende das relações sociais estabelecidas com os sujeitos sociais com os quais interage, sob uma margem relativa de autonomia profissional. Nas palavras de Paz e Arregui (2017, p. 52), “pressupõe a incorporação no planejamento do movimento do real, da dinâmica dos

territórios, flexibilizando e adaptando as estratégias e ações para o momento de cada grupo social”, em aliança com os movimentos sociais em luta pelo direito à cidade. É nessa perspectiva que o caráter político do Trabalho Social em Habitação emerge em todo seu potencial.

Referências

- CFESS (2016). *Atuação de assistentes sociais na política urbana – subsídios para a reflexão*. Brasília, DF, Cfess.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Tradução Mariana Echalar. 1ª. Edição. São Paulo, Boitempo.
- IASI, MAURO (2020). Educação Popular e Consciência de Classe in FARAGE, Eblin; HELFREICH, Francine (org.) *Serviço social, Favelas e Educação Popular: diálogos necessários em tempos de crise do capital*. 1ª Edição Eletrônica. Uberlândia / Minas Gerais: Navegando Publicações.
- IASI, MAURO (2013). Educação e consciência de classe: desafios estratégicos. *Revista Perspectiva*, Florianópolis, v. 31, nº 1, 67-83, jan./abr.
- IBGE (2022).
- IVO, Anete (1997). Uma Racionalidade constrangida: a experiência da governança urbana em Salvador. *Cadernos CRH*, Salvador nº 26/27, p.107-145, jan dez.
- JANNUZZI, Paulo M. (2013). Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, número 5, janeiro-junho.
- PAZ, Rosangela Dias Oliveira da; ARREGUI, Carola (orgs.) (2017). *Metodologia de trabalho social em habitação. A experiência do município de Osasco, SP, 2006/2016*. PUC/SP, Educ/Cedepe.
- RELATÓRIO DO OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DAS DESIGUALDADES (2023). *Pacto Nacional pelo Combate às Desigualdades*.
- SANTOS, C et all (2022). Informação, Conhecimento e Poder, in RAICHELIS, R.; VICENTE, D.; VIEIRA, N° P. (orgs.); SILVA, A. A.; RAICHELIS, R. (coords.). *Nova-velha morfologia do trabalho no Serviço Social: TICs e pandemia*. 1ª ed. São Paulo: Educ.



PUC-SP

