



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

ÁREA DO CONHECIMENTO DE HUMANIDADES

SERVIÇO SOCIAL – MODALIDADE EAD

ISADORA COSTI FADANELLI

**GÊNERO, HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
CAMINHOS PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA
PARA MULHERES CHEFES DE FAMÍLIA DE BAIXA RENDA**

CAXIAS DO SUL

2026

ISADORA COSTI FADANELLI

**GÊNERO, HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
CAMINHOS PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA
PARA MULHERES CHEFES DE FAMÍLIA DE BAIXA RENDA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Serviço Social da Universidade de
Caxias do Sul como pré-requisito para a
obtenção do título de bacharel em Serviço
Social.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Maria Paim
Camardelo

CAXIAS DO SUL

2026

ATA DE ARGUIÇÃO DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos dezessete (17) dias do mês junho de 2026, na Plataforma Google Meet: <https://meet.google.com/iyf-purh-ixw>, reuniu-se a Comissão Examinadora, indicada pelo Núcleo Estruturante do Curso de Serviço Social desta Universidade, integrada pelos seguintes membros: Profa. Dra. Ana Maria Paim Camardelo (orientadora), Prof. Ms. Cristiano Sobroza Monteiro e Profa. Ma. Shirlene Anabor, para realizar a arguição do Trabalho de Conclusão de Curso da aluna Isadora Costi Fadanelli intitulado “**GÊNERO, HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: CAMINHOS PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA PARA MULHERES CHEFES DE FAMÍLIA DE BAIXA RENDA**”, tendo por palavras-chave: “Direito à moradia; Gênero; Habitação de Interesse Social; Mulheres chefes de família de baixa renda; Serviço Social”, contabilizando um total de 57 páginas. Este trabalho foi orientado pela Professora Dra. Ana Maria Paim Camardelo, tendo sido previamente entregue à Comissão Examinadora e avaliado de acordo com os critérios de avaliação do Trabalho de Conclusão de Curso estabelecidos pelo Curso de Serviço Social, recebendo as seguintes notas:

(a) Nota do Desempenho do aluno no processo de orientação e construção do TCC (peso de 20 pontos): _____

(b) Nota do Trabalho Escrito (peso de 60 pontos): _____

(c) Nota da Apresentação Oral e Arguição (peso de 20 pontos): _____

- **Nota Final** (a) + (b) + (c) = _____ transformada no código _____, conforme Regimento Interno da UCS.

Comissão Examinadora:

Prof. Ms. Cristiano Sobroza Monteiro

Aluna: Isadora Costi Fadanelli

Profa. Ma. Shirlene Anabor

Orientadora: Dra. Ana Maria Paim Camardelo

Dedico esse trabalho às mulheres do Grupo de
Convivência *Despertando Sonhos,*
Reconstruindo Histórias
Estagiar junto a esse grupo foi fundamental
para minha formação em Serviço Social.
Me faltam palavras pra agradecer, então,
ofereço a vocês este estudo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, que sempre me incentivaram a estudar, e, mais que isso, me proporcionaram as condições de vida necessárias para que eu pudesse me dedicar aos estudos.

Agradeço à minha supervisora de campo dos Estágios Supervisionados em Serviço Social, Cleomara, por ter me acolhido tão bem no espaço de estágio, pela amizade construída ao longo do percurso, pelas trocas que tanto enriqueceram minha formação.

Agradeço à Professora Elizabete Bertele pelas suas contribuições tão valiosas durante as supervisões acadêmicas ocorridas ao longo do processo de realização dos Estágios Obrigatórios.

Agradeço à Professora Ana Maria Paim Camardelo, por ter acreditado na proposta deste trabalho, por ter estado tão disposta à orientação, tendo guiado esse percurso de maneira tão leve e ao mesmo tempo tão atenta.

Agradeço às minhas amigas que me mostram, diariamente, a força da amizade feminina. A profundidade da conexão entre mulheres. A forma como nossa existência pode ser magnífica, mesmo dentro de um sistema extremamente injusto conosco.

*Eu não estou aceitando as coisas que eu não
posso mudar, estou mudando as coisas que eu
não posso aceitar*

Angela Davis

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social versa sobre a relação entre gênero, habitação e Serviço Social. A questão colocada como problemática de pesquisa é: *Como os marcos normativos e o desenho institucional da habitação de interesse social (com foco no Programa Minha Casa Minha Vida) consideram as mulheres chefes de família de baixa renda e quais barreiras a literatura aponta na efetivação do acesso ao direito à moradia para elas?*, objetivando compreender, a partir de uma perspectiva crítica, como a política habitacional de interesse social incorpora (ou não) o recorte de gênero no atendimento às necessidades de moradia de mulheres chefes de família de baixa renda, evidenciando contradições entre a garantia formal do direito e efetivação de seu acesso, e discutindo as contribuições do Serviço Social para tal efetivação. Para tanto, utilizou-se a teoria social crítica por meio do método dialético crítico, com destaque para as categorias historicidade, totalidade e contradição. Utilizou-se, como procedimento metodológico, a pesquisa documental e a bibliográfica. Nos resultados e discussões, inicialmente, buscou-se sistematizar elementos históricos e institucionais essenciais da política habitacional de interesse social no Brasil, para, posteriormente, mapear e analisar marcos normativos e programáticos selecionados que estruturam a política habitacional (no recorte escolhido) e sua abordagem (ou ausência) do recorte de gênero. A trajetória da presente pesquisa evidenciou que, embora haja avanços normativos importantes, a incorporação da perspectiva de gênero na política habitacional brasileira permanece limitada. Em geral, as mulheres são tratadas como critério de priorização administrativa, especialmente no que se refere à titularidade da propriedade, sem que haja um enfrentamento efetivo das desigualdades estruturais que condicionam seu acesso à moradia. Identificou-se, ainda, que barreiras como localização periférica dos empreendimentos, insuficiência de infraestrutura urbana, sobrecarga do trabalho de cuidado, dificuldades de mobilidade, baixa renda, inadimplência e insegurança jurídica da posse limitam a conversão da titularidade formal em permanência efetiva e digna na moradia. Como desafios e possibilidades no contexto atual, evidenciam-se a incorporação da perspectiva de gênero ao exercício profissional como instrumental analítico e compromisso ético, alinhado ao projeto ético-político da profissão; a construção de mediações, por meio do trabalho em rede do Serviço Social, entre política pública, território, rede de proteção social e sujeitos de direitos; e a atuação profissional no interior das políticas públicas em direção emancipadora, desde que sustentada por condições institucionais adequadas, políticas públicas integradas e financiamento suficiente

Palavras-chave: Direito à moradia; Gênero; Habitação de Interesse Social; Mulheres chefes de família de baixa renda; Serviço Social.

ABSTRACT

This undergraduate thesis in Social Work addresses the relationship between gender, housing, and Social Work. The research problem posed is: How do the regulatory frameworks and institutional design of social-interest housing (with a focus on the Minha Casa Minha Vida Program) account for low-income female heads of household, and what barriers does the literature identify in the realization of their right to housing? The objective is to understand, from a critical perspective, how social-interest housing policy incorporates (or fails to incorporate) a gender lens in addressing the housing needs of low-income female heads of household, highlighting the contradictions between the formal guarantee of this right and its effective access, and discussing the contributions of Social Work toward that realization. To this end, critical social theory was employed through the critical dialectical method, with emphasis on the categories of historicity, totality, and contradiction. Documentary and bibliographic research were used as methodological procedures. In the results and discussion section, the study first sought to systematize key historical and institutional elements of social-interest housing policy in Brazil, and subsequently to map and analyze selected normative and programmatic frameworks that structure housing policy (within the chosen scope) and their approach to — or absence of — a gender perspective. The research trajectory revealed that, despite significant normative advances, the incorporation of a gender perspective into Brazilian housing policy remains limited. In general, women are treated as an administrative prioritization criterion, particularly regarding property ownership, without any effective confrontation of the structural inequalities that shape their access to housing. The study also identified that barriers such as the peripheral location of housing developments, insufficient urban infrastructure, the burden of care work, mobility difficulties, low income, default on payments, and legal insecurity of tenure limit the conversion of formal ownership into effective and dignified housing permanence. Among the challenges and possibilities in the current context, the study highlights: the incorporation of a gender perspective into professional practice as both an analytical tool and an ethical commitment, aligned with the profession's ethical-political project; the construction of mediations, through Social Work's networked practice, between public policy, territory, the social protection network, and rights-bearing subjects; and professional action within public policies oriented toward emancipation, provided it is sustained by adequate institutional conditions, integrated public policies, and sufficient funding.

Key-Words: Right to housing; Gender; Social Housing; Low-income female heads of household; Social Work.

LISTA DE SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
REURB	Regularização Fundiária Urbana
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TTS	Trabalho Técnico Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2. QUESTÃO HABITACIONAL, GÊNERO E DIREITO À MORADIA	17
2.1 BREVE TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL E O DIREITO À MORADIA	17
2.2 POLÍTICAS HABITACIONAIS E (IN)VISIBILIDADE DE GÊNERO: ANÁLISE DE MARCOS SELECIONADOS	25
2.3 CONTRADIÇÕES ENTRE O DIREITO FORMAL À MORADIA E SUA EFETIVAÇÃO: CONTRIBUIÇÕES DO SERVIÇO SOCIAL	35
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	48

1 INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Bacharelado em Serviço Social da Universidade de Caxias do Sul (UCS), constitui-se como uma produção científica e monográfica obrigatória para a obtenção do grau acadêmico. De acordo com o projeto que estrutura o referido curso, o tema do Trabalho de Conclusão de Curso deve emergir a partir das vivências relacionadas ao campo de estágio e/ou a partir de temáticas suscitadas pelas disciplinas abordadas durante o percurso acadêmico, de forma a articular as dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa.

Para a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), a elaboração e apresentação do TCC constitui, também, requisito curricular para obtenção de grau de bacharel em Serviço Social. Neste sentido:

[...] Deve ser entendido como um momento de síntese e expressão da totalidade da formação profissional. É o trabalho no qual o aluno sistematiza o conhecimento resultante de um processo investigativo, originário de uma indagação teórica, preferencialmente gerada a partir da prática do estágio no decorrer do curso. Este processo de sistematização, quando resultar de experiência de estágio, deve apresentar os elementos do trabalho profissional em seus aspectos teórico-metodológico-operativos. [...]. (1996, p. 19).

Nesse contexto, importa pontuar a relevância da escolha do tema para o Trabalho de Conclusão de Curso, posto que tal escolha reflete o percurso acadêmico desenvolvido ao longo da graduação. As vivências durante a realização dos três níveis de Estágio obrigatório em Serviço Social puderam ampliar a compreensão em relação às expressões da questão social vividas pelas mulheres participantes do Grupo de Convivência “Despertando Sonhos, Reconstruindo Histórias”¹. A precariedade habitacional vivenciada por essas e outras mulheres do território da instituição na qual os estágios foram realizados, consistiu em uma destas expressões que restou sobremaneira evidenciada ao longo do percurso dos

¹ O grupo de convivência “Despertando Sonhos, Reconstruindo Histórias”, surgiu pela identificação, a partir da atuação profissional dentro da instituição, da ausência de espaços de lazer e convivência para membros adultos do território, em especial, para aqueles, que, por diversas razões, não estavam inseridos no mercado de trabalho.

Estágios em Serviço Social, e que inspirou a escolha da temática da presente pesquisa.

Portanto, a partir de reflexões e debates - com supervisora de campo e supervisora acadêmica - sobre a compreensão acerca de tais expressões visualizadas no campo de estágio, emergiu a temática escolhida para este TCC.

Delimitou-se como tema de estudo da presente pesquisa: *Habitação de Interesse Social e mulheres chefes de família de baixa renda*, a fim de analisar, a partir de uma perspectiva crítica, como a política habitacional de interesse social incorpora (ou não) o recorte de gênero no atendimento às necessidades de moradia de mulheres chefes de família de baixa renda, evidenciando contradições entre a garantia formal do direito e efetivação a seu acesso, e discutindo as contribuições do Serviço Social para tal efetivação.

A partir do tema proposto, definiu-se a seguinte problemática de pesquisa: *Como os marcos normativos e o desenho institucional da habitação de interesse social (com foco no MCMV) consideram as mulheres chefes de família de baixa renda e quais barreiras a literatura aponta na efetivação do acesso ao direito à moradia para elas?*. Para respondê-la, foi traçado um objetivo geral, que consiste em analisar criticamente como a política habitacional de interesse social incorpora (ou não) o recorte de gênero no atendimento às necessidades de moradia de mulheres chefes de família, evidenciando contradições entre garantia formal do direito e efetivação do acesso, e discutindo contribuições do Serviço Social.

Além do objetivo geral, foram traçados quatro objetivos específicos: o primeiro consiste em sistematizar elementos históricos e institucionais essenciais da política habitacional de interesse social no Brasil, situando o direito à moradia no campo dos direitos sociais. Já o segundo objetivo específico consiste em mapear e analisar marcos normativos e programáticos selecionados que estruturam a política habitacional (no recorte escolhido) e sua abordagem (ou ausência) do recorte de gênero. E, por fim, o terceiro e quarto objetivos específicos se propõem a identificar, na literatura, limites e barreiras de efetivação do acesso de mulheres chefes de família de baixa renda ao direito à moradia, e discutir atribuições e estratégias do Serviço Social na política habitacional, destacando mediações, trabalho em rede e desafios profissionais na perspectiva de gênero e direitos.

Para responder ao problema da pesquisa, de forma a contemplar os objetivos propostos, será utilizado, neste trabalho, o método crítico-dialético, o qual possibilita

compreender a realidade social em seu movimento histórico, contraditório e totalizante. Tal perspectiva parte do pressuposto de que os fenômenos sociais não podem ser apreendidos isoladamente, mas enquanto expressões da totalidade concreta, resultantes das relações de produção e das formas de organização da vida social (Netto, 2011, p. 25). Esse método revela-se especialmente adequado para a análise de políticas públicas, na medida em que permite desvelar as contradições entre as respostas institucionais do Estado e as necessidades reais da classe trabalhadora, bem como as determinações de gênero que condicionam de forma desigual o acesso à moradia, historicamente negado às mulheres por sua posição subalterna nas relações sociais de produção e reprodução. Assim, o direito à moradia é entendido como uma construção histórica e social, perpassada por mediações econômicas, políticas e culturais, e atravessada pelas desigualdades estruturais de classe, gênero e raça.

A categoria historicidade permite situar a conformação das políticas habitacionais brasileiras - como construções históricas - e o direito à moradia nos diferentes contextos socioeconômicos; por meio dessa categoria se buscará alcançar o primeiro objetivo deste trabalho, qual seja, sistematizar elementos históricos e institucionais essenciais da política habitacional de interesse social no Brasil, situando o direito à moradia no campo dos direitos sociais.

Em relação à categoria totalidade, esta revela a articulação entre a precariedade habitacional e outras expressões da questão social, relacionando a política habitacional à totalidade das relações sociais de gênero, classe e raça. Tal categoria norteará o alcance do segundo objetivo específico deste trabalho, qual seja, analisar de que modo os marcos legais selecionados neste estudo incorporam (ou silenciam) o recorte de gênero, especialmente em relação a mulheres chefes de família de baixa renda.

Por último, a categoria contradição evidencia o antagonismo entre o reconhecimento formal do direito à moradia e sua efetivação concreta na vida das mulheres em situação de vulnerabilidade, em específico, mulheres chefes de família de baixa renda, destacando o papel crítico do Serviço Social frente a essas contradições, servindo de base para o desenvolvimento do terceiro e do quarto objetivo específico, especialmente no que se refere à identificação das barreiras de efetivação do direito à moradia e à análise das contribuições do Serviço Social frente a essas contradições.

Em relação aos procedimentos metodológicos, o estudo será fundamentado em pesquisa bibliográfica e documental, desenvolvida a partir de abordagem qualitativa, a fim de para responder o objetivo geral e os objetivos definidos para este estudo. Para Lakatos e Marconi (2003, p. 183), a pesquisa bibliográfica

“[...] abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema estudado, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, materiais cartográficos, etc. [...] e sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto [...]”.

Dessa forma, a pesquisa bibliográfica é definida como uma pesquisa que tem como objetivo a análise e a revisão de literatura existente sobre um determinado tema ou problema de pesquisa. Nesse sentido, importa referir que, para os mesmos autores (2003, p. 183): “[...] a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”. A pesquisa bibliográfica envolverá a análise de artigos e livros sobre política habitacional brasileira, habitação de interesse social, gênero e pobreza urbana, direito à moradia e Serviço Social na habitação.

A bibliografia utilizada neste trabalho foi selecionada por meio de levantamento sistemático nas bases de dados Google Scholar, SciELO, Portal de Periódicos CAPES e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). Para a realização das buscas, foram utilizadas as seguintes combinações de palavras-chave: "política habitacional" e "Brasil"; "Minha Casa Minha Vida" e "política habitacional"; "direito à moradia" e "Brasil"; "gênero" e "habitação" e "Brasil"; "Serviço Social" e "habitação"; e "mulheres chefes de família" e "habitação". A partir dos resultados obtidos, foram selecionadas as produções que apresentavam relação direta com os eixos temáticos centrais deste estudo, a saber: política habitacional brasileira, gênero e acesso à moradia, direito à moradia e atuação do Serviço Social no campo habitacional. Priorizaram-se artigos científicos, dissertações e teses que dialogassem com a perspectiva crítica adotada neste trabalho, contribuindo para a análise das desigualdades estruturais que permeiam o acesso à moradia, especialmente para as mulheres chefes de família de baixa renda.

Por outro lado, a pesquisa documental consiste na coleta de dados em fontes tais como documentos pertencentes a arquivos públicos ou particulares de

instituições (Lakatos e Marconi, 2003, p. 174-175). O *corpus* documental da pesquisa será composto por marcos jurídico-normativos de abrangência nacional que estruturam a política habitacional brasileira, especialmente aqueles relacionados à habitação de interesse social e aos programas federais voltados à população de baixa renda: Constituição Federal, Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), Lei 11.124/2005 (cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social); Lei nº 11.977/2009 (institui o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)); Lei nº 13.465/2017, (estabelece diretrizes para a regularização fundiária rural e urbana); e Lei nº 14.620/2023 (Novo Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV)).

Esses documentos foram escolhidos por constituírem os principais instrumentos normativos que estruturam o desenho institucional da política habitacional brasileira e definem critérios de acesso à habitação de interesse social. Alguns tipos de documentos foram deliberadamente excluídos do *corpus* documental analisado neste estudo, a fim de manter a coerência metodológica e a viabilidade da pesquisa. Foram excluídos: documentos acessórios ou excessivamente específicos que não alteram o desenho geral; legislações que não sejam de abrangência nacional, vez que tais instrumentos apresentam grande diversidade territorial e extrapolam o escopo desta análise; e normas relacionadas a políticas públicas de outras áreas, como a assistência social, direitos das mulheres ou políticas urbanas que não tratem diretamente de habitação de interesse social. Tais normativas foram consideradas apenas como contexto analítico, não integrando o *corpus* documental principal.

A análise dos documentos será realizada por meio de análise temática de conteúdo, a partir da elaboração de matriz de categorias. A partir da leitura sistemática dos dispositivos legais selecionados, buscar-se-á identificar como os marcos normativos estruturam o acesso à habitação de interesse social e em que medida incorporam dispositivos relacionados às mulheres chefes de família, tais como critérios de priorização, titularidade da propriedade e reconhecimento de vulnerabilidades sociais.

Ainda, a presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, escolha que mostra-se pertinente ao problema de pesquisa deste estudo, uma vez que busca compreender como os marcos normativos e o desenho institucional da política de habitação de interesse social incorporam, ou deixam de incorporar, critérios relacionados às mulheres chefes de família de baixa renda. Conforme destaca

Minayo, a abordagem qualitativa é particularmente adequada para estudos que envolvem políticas públicas e relações sociais, pois permite interpretar os sentidos e as estruturas que orientam a produção e a implementação dessas políticas (Minayo, 2001, p. 21).

Para melhor organização, a arquitetura do trabalho está dividida em um único capítulo, além desta *“Introdução”*. O capítulo de desenvolvimento, intitulado *“Questão habitacional, gênero e direito à moradia”* está apresentado em três seções. A primeira seção, intitulada *“Breve trajetória da política habitacional de interesse social e o direito à moradia”*, elucida os elementos históricos e institucionais que permitem compreender como a habitação de interesse social se constituiu no Brasil e como o direito à moradia foi sendo normatizado, institucionalizado e, ao mesmo tempo, tensionado na prática. A segunda seção, intitulada *“Políticas habitacionais e (in)visibilidade de gênero: análise de marcos selecionados”* se propõe a analisar de que modo os marcos legais e programáticos selecionados incorporam (ou silenciam) o recorte de gênero, especialmente em relação a mulheres chefes de família de baixa renda. Por último, a terceira seção intitulada *“Contradições de efetivação e contribuições do Serviço Social”*, busca evidenciar as contradições entre o direito formal à moradia e o acesso real das mulheres chefes de família de baixa renda a esse direito, examinando a contribuição do Serviço Social na política habitacional, bem como quais desafios profissionais se destacam frente a esse cenário.

Por fim, serão apresentadas as *“Considerações Finais”* em relação ao percurso da pesquisa aqui apresentada, e, na sequência, as *Referências* que sustentaram o desenvolvimento teórico e metodológico do presente trabalho de conclusão de curso.

2. QUESTÃO HABITACIONAL, GÊNERO E DIREITO À MORADIA

O presente capítulo busca articular três dimensões indissociáveis para a compreensão da questão habitacional no Brasil: a trajetória histórica e institucional da política de habitação de interesse social, a incorporação — ou ausência — do recorte de gênero nos marcos legais e programáticos que a estruturam, e as contradições entre o direito formalmente assegurado à moradia e o acesso concreto das mulheres chefes de família de baixa renda a esse direito. Para tanto, o capítulo organiza-se em três seções. A primeira reconstitui os elementos históricos e institucionais que moldaram a habitação de interesse social no Brasil, evidenciando como o direito à moradia foi sendo normatizado e, simultaneamente, tensionado na prática. A segunda analisa de que modo marcos legais e programáticos selecionados incorporam ou silenciam o recorte de gênero, com ênfase na categoria mulheres chefes de família de baixa renda. A terceira, por fim, examina as contradições entre o direito formal e o acesso real à moradia, bem como as contribuições e os desafios do Serviço Social diante desse cenário.

2.1 BREVE TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL E O DIREITO À MORADIA

Esta seção reconstrói os elementos históricos e institucionais que permitem compreender como a habitação de interesse social se constituiu no Brasil e como o direito à moradia foi sendo normatizado, institucionalizado e, ao mesmo tempo, tensionado na prática.

A partir da virada do século XIX e das primeiras décadas do século XX, inicia-se o processo de urbanização no Brasil, impulsionado pelo fim da escravidão, pela Proclamação da República e pelo início da industrialização, “na esteira das atividades ligadas à cafeicultura e às necessidades básicas do mercado interno” (Maricato, 2000, p. 22).

Já na segunda metade do século XX, o país, em compasso com os demais países da América Latina, experimentou um processo intenso e acelerado de urbanização (Maricato, 2000, p. 21). Contudo, esse crescimento ocorreu de forma dissociada de um planejamento urbano capaz de atender às demandas básicas da

maior parte da população, especialmente da classe trabalhadora. Como destaca Maricato, apenas na última década do século XX, as cidades brasileiras cresceram em mais de 22 milhões de habitantes, número que evidencia a dimensão e a velocidade desse processo (Maricato, 2000, p. 21).

Para este trabalho, esse processo importa não apenas como pano de fundo demográfico, mas, especialmente, porque ajuda a explicar a formação de um padrão historicamente desigual de acesso à terra urbanizada, à infraestrutura e à moradia formal, base sobre a qual se constitui a própria questão da habitação de interesse social no Brasil.

As primeiras intervenções urbanísticas no Brasil, iniciadas na década de 1920, tiveram como objetivo central a construção de uma nova imagem da cidade, inspiradas em modelos estéticos europeus. Tais intervenções foram orientadas pelo princípio da modernização, e não pela universalização do acesso à moradia urbana (Queiroz Ribeiro; Cardoso, 1996, p. 59). Nesse sentido, ao se basearem em referenciais externos e excludentes, essas iniciativas implicaram a reprodução de padrões de segregação socioespacial, uma vez que “trazem em si uma aceitação tácita da exclusão” (Queiroz Ribeiro; Cardoso, 1996, p. 59).

Em outras palavras, a modernização urbana brasileira não teve como eixo a universalização do acesso à cidade e à moradia, mas a valorização seletiva do espaço urbano, processo que deslocou para as margens da cidade os grupos com menor capacidade de inserção no mercado formal de terras.

O espaço urbano, nesse contexto, estruturou-se de forma desigual: enquanto as áreas centrais e dotadas de infraestrutura eram destinadas às elites, às camadas populares restava o “território da exclusão, da informalidade, da não-vigência das normas” (Queiroz Ribeiro; Cardoso, 1996, p. 60). É nesse cenário que se insere a crítica de Maricato ao processo de urbanização brasileiro, ao afirmar que este processo “recria o atraso a partir de novas formas, como contraponto à dinâmica de modernização” (Maricato, 2000, p. 21).

Como consequência desse processo, consolida-se a segregação socioespacial entre centro e periferia, característica marcante das cidades brasileiras. Conforme aponta Maricato, essa divisão formou as bases de um urbanismo moderno “à moda da periferia”: enquanto eram feitos investimentos em saneamento e embelezamento das áreas valorizadas, ocorria, simultaneamente, a expulsão da população de baixa renda para áreas periféricas (Maricato, 2000, p. 22).

Diante desse cenário, as camadas populares buscaram contornar a situação através da “ocupação de terrenos vazios encontrados em subúrbios ou até em encostas de morros” (Bolfé, 2014, p. 203).

Assim, a realidade urbana brasileira, desde seu processo de formação, se estrutura sobre profundas desigualdades socioespaciais, expressas na concentração de renda, na omissão do poder público e na ausência histórica de políticas habitacionais eficazes. O problema habitacional no Brasil revela-se diretamente relacionado a um processo de urbanização acelerado e desigual, que não foi acompanhado pela ampliação de políticas públicas capazes de garantir o acesso universal à moradia.

Não se trata, portanto, apenas de crescimento urbano desordenado, mas da constituição histórica de um padrão de produção do espaço urbano que articula valorização imobiliária, omissão estatal seletiva e precarização das condições de moradia para as camadas populares — padrão esse que, como se verá, atravessa diferentes momentos da história urbana brasileira e condiciona as respostas institucionais que viriam a ser formuladas. Nesse contexto, a questão da moradia deixa de aparecer apenas como efeito da urbanização excludente e passa, gradualmente, a demandar respostas institucionais mais estruturadas por parte do Estado.

É apenas durante a Era Vargas (1930–1945) que a questão habitacional passa a integrar, de forma mais consistente, a agenda estatal. Na década de 1940, conforme aponta Bonduki, ocorrem as primeiras intervenções mais estruturadas do governo federal no setor. Ainda assim, tais iniciativas não romperam com a lógica excludente que marcava a produção do espaço urbano, havendo, por parte do Estado, certa conformação com “alternativas habitacionais precárias, ilegais e excluídas do âmbito capitalista, como a favela e a casa própria em loteamentos clandestinos e desprovidos de infraestrutura” (Bonduki, 2004, p. 209).

Nesse contexto, destaca-se a criação da Fundação da Casa Popular, em 1946, considerada uma das primeiras iniciativas institucionais voltadas à provisão habitacional no país, ainda que com alcance limitado frente à magnitude do problema. Já na década de 1960, a habitação popular passa a ser reconhecida como um “problema fundamental”, levando o Estado a assumir de forma mais direta a responsabilidade pela formulação e implementação de políticas habitacionais (Soares Barbosa, 2025, p. 14438). É nesse período que se estruturam as primeiras

políticas nacionais em larga escala, no âmbito federal. Contudo, sua efetividade foi significativamente limitada, uma vez que “as cidades brasileiras já acumulavam elevada precariedade e não dispunham de estruturas estatais capazes de produzir ações para prover boas condições urbanas” (Marques, 2015, p. 2).

Durante o regime militar, consolida-se um complexo aparato institucional centralizado para a promoção de políticas urbanas. Ainda assim, tais políticas foram conduzidas de maneira excessivamente centralizadora, sendo marcadas por práticas de corrupção e clientelismo, o que comprometeu seus resultados (Marques, 2015, p. 3). A criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), por meio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, constitui um marco na política habitacional brasileira, ao inaugurar a atuação sistemática do Estado na promoção de moradias por meio de financiamento habitacional.

Neste passo, a literatura reconhece o BNH como responsável pela condução da “primeira política habitacional brasileira de grande peso, formal e institucionalmente explicitada enquanto tal” (Shimbo, 2012, p. 32). Essa política estruturou-se a partir da segmentação do mercado habitacional conforme os níveis de renda, atribuindo a diferentes agentes a responsabilidade pela produção de moradias, sob marcos legais específicos. Nesse contexto, o objetivo central do BNH era “promover a construção e a aquisição da casa própria”, especialmente para a população de baixa renda (Bolaffi, 1982, p. 50 apud Soares Barbosa, 2025, p. 14442).

Apesar de sua relevância institucional, a política implementada a partir do BNH foi alvo de críticas consistentes na literatura. Royer (2014, p. 67) e Bolaffi (1982, p. 49-50 apud Soares Barbosa, 2025, p. 14444) criticam os resultados alcançados pela política implementada a partir da criação do BNH, argumentando que a maior parte das moradias construídas com financiamento governamental contemplou a classe média - em detrimento das classes mais baixas. Além disso, o BNH passou a financiar outros empreendimentos alheios à sua função precípua. Assim, embora criado com a justificativa de ampliar o acesso à casa própria, o BNH foi criticado por atender de forma desproporcional faixas de renda superiores e por deslocar parte de sua atuação para outras frentes de investimento, o que enfraqueceu sua capacidade de enfrentar o déficit habitacional popular. (Soares Barbosa, 2025, p. 14444).

A ineficiência do modelo torna-se evidente a partir de seus resultados: poucos anos após sua criação, o déficit habitacional apresentou crescimento expressivo, chegando a aumentar 76% (Bolaffi, 1982, p. 53 apud Soares Barbosa, 2025, p. 14444). Diante desse cenário, marcado pela incapacidade de enfrentar de forma efetiva a questão habitacional, o BNH é extinto em 1986. Verifica-se, portanto, que, no período analisado, a política habitacional brasileira estruturou-se predominantemente em torno de instrumentos de financiamento voltados às classes médias, mantendo a população de baixa renda à margem das políticas públicas e contribuindo, assim, para a reprodução e o agravamento do déficit habitacional.

Com a redemocratização, a política urbana passa a receber tratamento constitucional mais robusto na Constituição de 1988, especialmente nos arts. 182 e 183. A moradia, por sua vez, é incluída expressamente no art. 6º como direito social com a Emenda Constitucional nº 26/2000. Importa destacar, contudo, o conteúdo e os limites desse reconhecimento normativo:

O direito à moradia não se confunde com o direito de propriedade, tampouco resulta o dever Estatal de dar um imóvel para todo aquele que não tem um teto. O mecanismo político, econômico e sociológico de preservação desse direito permanece na linha de um Estado que se nutre do capitalismo moderno e que assim merece se manter, mas em que, ao mesmo tempo, deve-se apaziguar as desigualdades sociais com normas de conteúdo programático que facilitem a moradia, seja através de normas legislativas ampliativas desse direito, bem como no regime de tratamento dos contratos de acesso à moradia, formas de execução e, ainda, no dever Estatal de se manter uma moradia adequada e digna. (De Souza, 2015, p. 74).

Trata-se, portanto, de um direito de natureza programática: sua efetivação não decorre automaticamente do texto constitucional, mas depende da criação de condições normativas e institucionais que ampliem o acesso à moradia adequada — o que coloca, desde logo, a questão de quem, na prática, é alcançado por essas condições e quem permanece à margem delas.

Ainda, a Constituição de 1988 também promoveu uma reconfiguração das competências no campo das políticas urbanas, incumbindo aos municípios a competência para conduzir as políticas públicas de planejamento urbano - “ampliar a eficácia, eficiência e democratização das políticas, em razão da proximidade dos gestores locais com peculiaridades e necessidade específicas de cada município.” (Cardoso; Neto, 2019, p. 429).

Em relação às políticas habitacionais, no plano federal, implementadas nos anos seguintes após a promulgação da CF/88, destacam-se: o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH)², criado durante o governo de Fernando Collor, objetivando financiar projetos de construção e ofertar lotes urbanizado - destinado para famílias com renda mensal de até cinco salários mínimo (Cardoso; Neto, 2019, p. 429). Já durante o governo de Itamar Franco, emergiram iniciativas “para a formação de conselhos e a criação de fundos destinados à habitação” (Cardoso; Neto, 2019, p. 429-430). Também foram instituídos programas voltados a promover financiamentos e construção de moradias; todavia, tais programas “não tiveram êxito em razão da insuficiência de recursos e do excesso de exigência legal” (Cardoso; Neto, 2019, p. 430).

Por outro lado, o governo de FHC destacou-se ao promover reformas na área da política urbana. Neste sentido, foi editada a Lei n. 10.257, denominada Estatuto da Cidade - diploma legal que estabelece diretrizes gerais da política urbana. A literatura bem destaca a importância da promulgação desta lei no contexto do direito à moradia e das políticas urbanas habitacionais, uma vez que o Estatuto das Cidades prevê instrumentos afetos à justiça social, tais como: “incidência de imposto progressivo sobre a propriedade imobiliária urbana, desapropriação com pagamento através de títulos da dívida pública, usucapião urbana, demarcação de zonas especiais de interesse social (ZEIS), entre outros”. (Cardoso; Neto, 2019, p. 430). Além disso, sublinha-se que uma das principais finalidades do Estatuto consiste em “reverter a segregação espacial presente na maioria das cidades brasileiras” (Ferreira et. al., 2019, p. 2).

A fim de dar continuidade ao movimento proposto pelo Estatuto da Cidade, foi aprovada a Lei nº 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, consolidando um novo arranjo institucional para a política habitacional. Para além de sua dimensão normativa, o SNHIS se destaca por introduzir mecanismos de gestão democrática, como a participação social na elaboração do Plano Nacional de Habitação e a criação de fundos articulados entre os diferentes entes federativos, sob controle de conselhos com participação popular

² Apesar deste programa voltado à política habitacional popular, “O governo Collor também foi arcado pela utilização desmedida e abusiva do FGTS com outros fins que não a moradia, suspendendo qualquer financiamento habitacional nos dois anos subsequentes ao seu governo e prejudicando sobremaneira a construção de moradias” (Cardoso; Neto, 2019, p. 429).

(Ferreira et al., 2019, p. 2). Esse marco é indispensável para a análise aqui proposta porque desloca a discussão da moradia do plano exclusivamente financeiro para um arranjo institucional que articula sistema, fundo, planejamento e participação social; reconhecendo, assim, a moradia como direito que demanda governança pública integrada e não apenas financiamento.

Do ponto de vista estrutural, o SNHIS organizou a política habitacional a partir da distinção entre habitação de interesse social e habitação de mercado, estabelecendo subsistemas com fontes de financiamento e lógicas de funcionamento distintas. Enquanto o primeiro se apoia majoritariamente em recursos públicos, o segundo opera com base em mecanismos de mercado (Ferreira et al., 2019, p. 6).

Apesar de seu potencial estruturante, o SNHIS não se consolidou plenamente. Conforme aponta Maricato (2014, p. 63-64), o sistema foi progressivamente enfraquecido, sobretudo em razão da limitada influência dos movimentos sociais nos processos decisórios relacionados à aplicação dos recursos do FNHIS, o que comprometeu sua dimensão participativa e seu caráter de política urbana integrada. Esse processo de enfraquecimento, aliado aos impactos da crise econômica global de 2008, contribuiu para a adoção de estratégias governamentais voltadas a respostas de curto prazo, especialmente no campo econômico (Ferreira et al., 2019, p. 7). Nesse contexto, em 2009, é instituído o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), por meio da Medida Provisória nº 459/2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.977/2009.

Como destaca Amore (2015, p. 15), o PMCMV deve ser compreendido não apenas como um programa habitacional, mas como uma “marca” que articula diferentes modalidades, fontes de financiamento e formas de acesso à moradia, tendo como eixo central a promoção da casa própria. Sua formulação resultou da articulação entre o governo federal e o setor da construção civil, inserindo-se, simultaneamente, como política habitacional e como estratégia de enfrentamento da crise econômica internacional.

De fato, o programa desempenhou papel relevante como medida anticíclica, mobilizando elevados volumes de investimento público e contribuindo para a geração de empregos e dinamização da economia (Amore, 2015, p. 16-17; Cardoso; Aragão, 2013, p.35-36). Além disso, o montante de subsídios previsto possibilitou,

ao menos em tese, a ampliação do acesso à moradia para a população de baixa renda, aproximando-se das pautas históricas dos movimentos de reforma urbana.³

Entretanto, a literatura especializada aponta limites importantes. Ao priorizar a produção em larga escala e delegar ao setor privado a definição de aspectos centrais, como a localização dos empreendimentos, o programa passou a reproduzir a lógica de mercado, frequentemente em detrimento dos princípios da política urbana. Como resultado, observam-se problemas relacionados à inserção periférica dos conjuntos habitacionais, à precariedade de infraestrutura e à desarticulação com instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (Ferreira et al., 2019, p. 8; Bonduki, 2009).

Além disso, críticas recorrentes destacam a falta de articulação com a política urbana, a ausência de enfrentamento da questão fundiária, o privilégio conferido ao setor privado, a baixa qualidade construtiva e a descontinuidade em relação ao SNHIS, com consequente enfraquecimento dos mecanismos de controle social (Cardoso; Aragão, 2013, p. 50 e seguintes).

Posteriormente, a política habitacional federal passou por nova inflexão com a instituição do Programa Casa Verde e Amarela, em janeiro de 2021 (Lei nº 14.118), e com a retomada do Minha Casa, Minha Vida em fevereiro de 2023, iniciativas que demonstram a permanência do tema na agenda pública e as disputas em torno de seu desenho institucional, aspectos que serão retomados na análise dos marcos selecionados.

Dessa forma, embora o PMCMV tenha apresentado resultados expressivos em termos quantitativos, sua implementação evidencia a permanência de contradições estruturais na política habitacional brasileira, especialmente no que se refere à dificuldade de articular produção habitacional, direito à cidade e justiça social. Em síntese, a trajetória da política habitacional brasileira revela uma tensão persistente entre produção quantitativa de moradias, subordinação parcial da política à lógica do financiamento e do mercado, e esforço, nem sempre bem-sucedido, de tratar a moradia como direito social articulado à política urbana. É com essa breve contextualização analítica histórico-institucional que se torna possível na seção

³ “O contexto da crise econômica [...] levou o governo acolher a proposta do setor da construção civil, apostando no potencial econômico da produção de habitação em massa. Prometia-se construir 1 milhão de casas, num primeiro momento sem prazo definido, investindo 34 bilhões de reais oriundos do orçamento da União e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além de recursos para financiamento da infraestrutura e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para financiamento da cadeia produtiva. [...] (Amore, 2015, p. 16).

seguinte examinar como os marcos normativos selecionados incorporam ou silenciam recortes específicos de acesso.

2.2 POLÍTICAS HABITACIONAIS E (IN)VISIBILIDADE DE GÊNERO: ANÁLISE DE MARCOS SELECIONADOS

As contradições estruturais identificadas na trajetória da política habitacional brasileira, demonstradas na seção anterior, periferação, lógica de mercado, desarticulação com a política urbana, não atingem de forma homogênea todos os segmentos da população. Ao contrário, incidem de maneira diferenciada sobre grupos historicamente marginalizados - entre os quais, as mulheres ocupam posição de particular vulnerabilidade. Essa diferenciação, no entanto, raramente foi reconhecida pelos marcos normativos que estruturaram a política habitacional ao longo de boa parte do século XX e do início do século XXI: as normas foram concebidas a partir de uma pretensão de universalidade que, na prática, traduziu experiências e interesses masculinos como pontos de referência.

Como apontam Gardam e Charlesworth (2000, p. 160), regras construídas a partir de experiências masculinas não podem ser tomadas como universais, sobretudo diante das desigualdades estruturais de gênero que atravessam todos os níveis da vida social. Em um contexto em que as mulheres ainda não alcançaram igualdade material — e, em alguns casos, nem mesmo formal — em relação aos homens, a pretensão de universalidade (traduzida na perspectiva masculina) das normas jurídicas revela-se problemática.

Nesse sentido, o conceito de gênero constitui uma ferramenta de análise fundamental para a compreensão do direito, na medida em que permite evidenciar como as normas jurídicas não apenas refletem, mas também reproduzem estereótipos e hierarquias sociais. Importa destacar que gênero não se restringe às mulheres, mas diz respeito a uma estrutura relacional. Conforme Connell e Pearse (2015, p. 47-48), trata-se de uma estrutura de relações sociais centrada na arena reprodutiva, que organiza práticas e significados atribuídos às diferenças corporais, afastando-se de qualquer determinismo biológico ou de uma dicotomia fixa.

A partir dessas estruturas, emerge um dos fenômenos mais relevantes para a análise das desigualdades sociais contemporâneas: a feminização da pobreza. O termo, cunhado por Diana Pearce em 1978, refere-se ao processo pelo qual mulheres, especialmente aquelas responsáveis por seus domicílios, passam a enfrentar condições mais intensas e persistentes de pobreza. Conforme destaca Novellino (2004, p. 2), trata-se de um processo no qual mulheres com filhos assumem integralmente a responsabilidade pelo sustento familiar, tornando-se, ao longo do tempo, proporcionalmente mais pobres do que os homens. Esse fenômeno não é pontual, mas estrutural, sendo resultado das hierarquias de poder que organizam a sociedade (Carvalho, 2022, p. 18).

Essa condição é agravada pela forma como as mulheres se inserem no mercado de trabalho. Novellino (2004, p. 3) aponta fatores como a predominância do trabalho em tempo parcial ou temporário, a discriminação salarial, a concentração em ocupações de baixa qualificação e a inserção nos níveis mais precários da economia informal. Tais elementos se articulam com a divisão sexual do trabalho na sociedade capitalista, na qual atividades tradicionalmente atribuídas às mulheres são desvalorizadas e frequentemente invisibilizadas como trabalho. Como observa Helene (2019, p. 954), essas funções são estruturadas como inferiores e destituídas de valor econômico. Nesse mesmo sentido, Kergoat (2003, p. 57) destaca que a organização do trabalho sob o patriarcado se baseia na separação entre atividades “femininas” e “masculinas” e na hierarquização entre elas.

Mesmo no mercado formal, as desigualdades persistem. As mulheres recebem, em média, remunerações inferiores e enfrentam obstáculos adicionais à progressão profissional, em razão da sobrecarga de tarefas domésticas e de cuidado (Helene, 2019, p. 954). Tal realidade evidencia que suas trajetórias estão frequentemente marcadas por relações de interdependência e responsabilidades coletivas, em contraste com a lógica individualizante predominante nas estruturas econômicas (Charlesworth; Chinkin, 2016, p. 241).

Diante desse cenário, estudos realizados a partir da década de 1980 buscaram verificar empiricamente a hipótese da feminização da pobreza, especialmente em países subdesenvolvidos. Os resultados confirmaram o aumento proporcional do número de mulheres em situação de pobreza em relação aos homens (Menezes Nery de Oliveira; Ferrera de Lima, 2023, p. 11). A partir da década de 1990, o reconhecimento desse fenômeno em nível global passou a

influenciar diretamente a formulação de políticas públicas, inclusive como critério para financiamento por organismos internacionais. O Banco Mundial, por exemplo, passou a recomendar a adoção de políticas voltadas especificamente às mulheres em áreas como educação, saúde, infraestrutura e geração de renda (Menezes Nery de Oliveira; Ferrera de Lima, 2023, p. 11).

Nesse contexto, observa-se que diversas políticas de combate à pobreza passaram a ter como beneficiárias prioritárias mulheres com filhos, especialmente aquelas que chefiavam seus domicílios. Segundo Novellino (2004, p. 21-22), essa priorização se justifica, entre outros fatores, pelo maior risco de transmissão intergeracional da pobreza associado a esse arranjo familiar.

No Brasil, a incorporação desses critérios também alcançou a política habitacional. No entanto, o acesso à moradia revela-se particularmente desigual quando analisado sob a perspectiva de gênero. Como destacam Helene e Lazarini (2018 apud Helene, 2019, p. 956), a sobrecarga de trabalho não remunerado e a inserção marginal no mercado de trabalho dificultam significativamente o acesso das mulheres ao mercado formal de habitação. Essa realidade se agrava quando considerada a formação histórica da sociedade brasileira, marcada por desigualdades raciais e pela exclusão de parcelas significativas da população do acesso à terra e aos direitos sociais (Itikawa, 2015, p. 37; Helene, 2019, p. 956).

A matriz analítica exposta no quadro 1 sintetiza a incorporação do recorte de gênero nos principais marcos normativos e programáticos, em nível nacional, que estruturam a política habitacional brasileira, com atenção ao modo como esses instrumentos reconhecem a habitação de interesse social e definem sujeitos prioritários de atendimento.

Quadro 1 - Matriz de análise normativa da política habitacional brasileira sob a perspectiva de gênero

Marco normativo	Objetivo em relação à política habitacional	Crerios de reconhecimento - interesse social	Dispositivos relacionados a gnero
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e Emenda Constitucional nº 26/2000	Reconhece a moradia como direito social (art. 6º) e estabelece diretrizes da política urbana (arts. 182 e 183) e, após a EC nº 26/2000, explicita a moradia no rol dos direitos sociais.	Não estabelece critérios específicos de acesso à política habitacional, mas reconhece a moradia como direito universal.	Não há menção explícita à dimensão de gênero, há, contudo, previsão pontual no art. 183, § 1º, de que o título de domínio e a concessão de uso no usucapião urbano sejam conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
Lei nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade	Regulamenta e define diretrizes para a política urbana, com foco na função social da propriedade e na garantia de moradia.	Prevê instrumentos como Zonas Especiais de Interesse Social para acesso prioritário à população de baixa renda, regularização fundiária e gestão democrática da cidade como diretriz da política urbana.	Não há dispositivos específicos voltados às mulheres
Lei nº 11.124/2005 - SNHIS	Institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, organizando a política habitacional federativa.	Viabilizar para a população de baixa renda acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, através de políticas e programas de investimentos e subsídios	A alínea "h" do art. 4º da Lei nº 11.124/2005 prevê o estabelecimento de mecanismos de cotas para famílias chefiadas por mulheres nos critérios de priorização do SNHIS
Lei nº 11.977/2009 - Programa Minha Casa, Minha Vida	Institui o Programa Minha Casa, Minha Vida - principal programa federal de produção de habitação popular no Brasil	Define critérios de renda e priorização de famílias em situação de vulnerabilidade para acesso à habitação de interesse social	Art. 3º. Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos: IV - prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; [...]

Marco normativo	Objetivo em relação à política habitacional	Critérios de reconhecimento - interesse social	Dispositivos relacionados a gênero
			Art. 35. Os contratos e registros efetivados no âmbito do PMCMV serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher.
Lei nº 13.465/2017 - Lei da Reurb	Dispõe sobre regularização fundiária urbana e rural; institui normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes	Prioriza regularização para famílias de baixa renda em assentamentos informais.	Art. 19-A . Caberá ao Incra,[...] classificar os candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, segundo os seguintes critérios: [...] III - família chefiada por mulher; ⁴ Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: [...] XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
Lei nº 14.620/2023	Dispõe sobre novas regras para o Programa Minha Casa, Minha Vida	Define critérios de renda e priorização de famílias em situação de vulnerabilidade para acesso à habitação de interesse social	Art. 8º Serão priorizadas, para fins de atendimento a provisão subsidiada de unidades habitacionais [...] , as famílias: I - que tenham a mulher como responsável pela unidade familiar ; [...] VII - que tenham mulheres vítimas de

⁴ O art. 19-A da Lei 13.465/2017 se refere à regularização fundiária rural, e sua análise extrapola o recorte delineado neste trabalho. Todavia, optou-se por transcrever este dispositivo para o quadro a título de informação.

Marco normativo	Objetivo em relação à política habitacional	Critérios de reconhecimento - interesse social	Dispositivos relacionados a gênero
			violência doméstica e familiar Art. 10. Os contratos e os registros efetivados no âmbito do Programa serão formalizados, prioritariamente, no nome da mulher e, na hipótese de ela ser chefe de família, poderão ser firmados independentemente da outorga do cônjuge [...] § 2º Na hipótese de dissolução de união estável, separação ou divórcio, o título de propriedade do imóvel adquirido, construído ou regularizado no âmbito do Programa na constância do casamento ou da união estável será registrado em nome da mulher ou a ela transferido, independentemente do regime de bens aplicável. § 3º Na hipótese de haver filhos do casal e a guarda ser atribuída exclusivamente ao homem, o título da propriedade do imóvel construído ou adquirido será registrado em seu nome ou a ele transferido, revertida a titularidade em favor da mulher caso a guarda dos filhos

Marco normativo	Objetivo em relação à política habitacional	Crítérios de reconhecimento - interesse social	Dispositivos relacionados a gênero
			seja a ela posteriormente atribuída. § 4º O disposto neste artigo não se aplica aos contratos de financiamento firmados com recursos do FGTS.

A análise dos marcos normativos da política habitacional brasileira evidencia que, embora o direito à moradia tenha sido reconhecido constitucionalmente e regulamentado por diferentes instrumentos legais, a incorporação da perspectiva de gênero ocorreu de forma tardia e limitada; mais precisamente, ela não foi linear nem homogênea: há previsões pontuais anteriores, mas o reconhecimento explícito de mulheres chefes de família como sujeito prioritário é posterior e concentrado em normas infraconstitucionais

A política habitacional prevista na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade caracteriza-se pela ausência de um recorte de gênero orientado ao enfrentamento das desigualdades habitacionais vividas por mulheres, especialmente chefes de família de baixa renda. Na Constituição, porém, não se pode falar em silêncio absoluto, pois o art. 183, § 1º, já assegurava a titulação do usucapião urbano ao homem, à mulher ou a ambos, independentemente do estado civil. Ambos os marcos operam sob uma pretensão de universalidade que, como já discutido, traduz experiências masculinas em referência neutra (Gardam; Charlesworth, 2000, p. 160). O ponto, portanto, não é a inexistência total de qualquer menção jurídica ao gênero ou ao estado civil, mas, destaca-se a inexistência de um desenho normativo que reconheça a posição estruturalmente desigual das mulheres no acesso à moradia. A Constituição de 1988, ao reconhecer o direito à moradia no artigo 6º e estabelecer as diretrizes da política urbana nos artigos 182 e 183, estabelece o acesso à moradia como direito social, mas o faz sem qualquer diferenciação entre

sujeitos com posições estruturais distintas. O mesmo ocorre com o Estatuto da Cidade, que, embora introduza instrumentos redistributivos relevantes, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o usucapião urbano, não contempla a dimensão de gênero, nem como critério de acesso nem como diretriz de planejamento. Trata-se, portanto, de uma universalidade que, na prática, é excludente: ao ignorar as desigualdades preexistentes, a norma as reproduz (Fraser, 2006).

O segundo período é marcado pela criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que representa um avanço institucional relevante ao organizar a política habitacional em bases federativas e participativas. A incorporação da perspectiva de gênero nesse marco, ainda que pontual, merece atenção. A alínea "h" do art. 4º da Lei nº 11.124/2005 prevê mecanismos de cotas para famílias chefiadas por mulheres nos critérios de priorização do SNHIS — dispositivo que antecipa, em certa medida, a lógica de focalização que seria consolidada pelo PMCMV. Contudo, trata-se de uma previsão isolada, que não se articula com outras diretrizes do sistema nem é acompanhada de instrumentos que enfrentem as causas estruturais da vulnerabilidade habitacional feminina. Nesse sentido, a presença desse dispositivo não altera o diagnóstico central: a igualdade de gênero permaneceu como pauta marginal na arquitetura institucional da política habitacional brasileira, tratada como critério de seleção administrativa e não como diretriz estruturante do sistema.

A ruptura mais expressiva com o padrão de ausência do recorte de gênero nos marcos normativos da política habitacional brasileira ocorre apenas em 2009, com a instituição do Programa Minha Casa Minha Vida. Embora a Lei nº 11.124/2005 já houvesse introduzido, de forma pontual, a previsão de cotas para famílias chefiadas por mulheres, é apenas com o PMCMV que a proteção das mulheres ganha maior densidade normativa e alcance programático, já que a normativa passa a prever não apenas critérios de priorização, mas também a preferência de titularidade do imóvel em nome da mulher — dispositivo que articula acesso à moradia com autonomia patrimonial feminina (Carvalho da Silva, 2015, p. 61).

O terceiro período, que compreende as Leis nº 13.465/2017 e nº 14.620/2023, caracteriza-se pelo aprofundamento e consolidação dos mecanismos de proteção patrimonial feminina. A Lei nº 14.620/2023, marco mais recente, avança ao

estabelecer prioridade explícita para mulheres chefes de família no acesso ao programa e ao incluir também mulheres vítimas de violência doméstica e familiar como grupo priorizado, além de prever o registro do imóvel em nome da mulher independentemente da autorização do companheiro. Entretanto, os contratos firmados com recursos do FGTS, os quais correspondem a uma parte bastante expressiva das contratações no âmbito do MCMV nas faixas de renda mais elevadas, restam excluídos do regime de titularidade preferencial feminina.

Apesar de alguns avanços normativos, a efetividade dessas políticas encontra limites significativos. Estudos apontam que grande parte das mulheres beneficiárias do PMCMV, especialmente na faixa 1⁵, possui baixa escolaridade, renda reduzida e inserção precária no mercado de trabalho, sendo frequentemente as únicas responsáveis pelo sustento familiar (Carvalho da Silva, 2015, p. 66). Esse contexto pode ajudar a explicar os elevados índices de inadimplência, superiores aos observados em outras faixas do programa e no mercado imobiliário em geral. Soma-se a isso a dificuldade de acesso à informação e à defesa de direitos, o que fragiliza ainda mais a permanência dessas mulheres nos imóveis (Carvalho da Silva, 2015, p. 71). Assim, a literatura aponta para a crítica à lógica da propriedade como horizonte da política limita: ao concentrar os dispositivos de gênero na titularidade do imóvel, os marcos normativos restringem a proteção das mulheres à dimensão patrimonial, sem contemplar outras dimensões do direito à moradia adequada — como a localização, a acessibilidade a serviços e a segurança da posse (Charlesworth; Chinkin, 2016, p. 241).

Além disso, a questão da titularidade preferencial feminina é uma resposta individualizada a um problema estrutural. Garantir a propriedade formal às mulheres, ainda que se consubstancie em um avanço para combater a desigualdade de gênero na área da política habitacional, não resolve outras problemáticas que também influenciam suas condições concretas de acesso, permanência e uso da moradia, como: renda insuficiente, falta de creches, ausência/precariedade de transporte público, entre outros.

⁵ A Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha vida destina-se a “Famílias residentes em áreas urbanas, enquadradas na Faixa Urbano 1, com renda bruta familiar mensal de até R\$ 3.200,00, para atendimento em empreendimentos com subsídio integral ou majoritário, financiados com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) ou do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).” Disponível em <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/faixa-I/Paginas/default.aspx> Acesso em 22 jun. 2026.

Outro ponto crítico destas políticas refere-se à localização dos empreendimentos habitacionais. A ausência de articulação entre política habitacional e política urbana resulta na produção de moradias em áreas periféricas, distantes da infraestrutura e das oportunidades urbanas. Conforme destaca Carvalho da Silva (2015, p. 69-70), a lógica de periferização afeta de maneira particularmente intensa as mulheres, que dependem mais diretamente da rede de serviços urbanos para conciliar trabalho remunerado e responsabilidades de cuidado - em especial, as mulheres chefes de família de baixa renda.

Diante desse panorama, verifica-se que, embora haja avanços normativos importantes, a incorporação da perspectiva de gênero na política habitacional brasileira permanece limitada. Em geral, as mulheres são tratadas como critério de priorização administrativa, especialmente no que se refere à titularidade da propriedade, sem que haja um enfrentamento efetivo das desigualdades estruturais que condicionam seu acesso à moradia. Mais do que silêncio, o que os marcos revelam é um padrão de incorporação parcial e seletiva do gênero: ele entra, sobretudo, na definição de beneficiárias e na formalização da titularidade, mas permanece lateral na localização dos empreendimentos, na articulação com a política urbana e na consideração das exigências materiais do cuidado.

Nesse sentido, torna-se necessário avançar para além da dimensão formal das políticas públicas, investigando como tais dispositivos se concretizam na prática e quais são seus impactos reais na vida das mulheres de baixa renda que são chefes de família. É justamente a partir dessa perspectiva que a próxima seção se desenvolverá, ao analisar o papel do Serviço Social na política habitacional e suas possibilidades de intervenção frente às desigualdades de gênero no acesso à moradia.

2.3 CONTRADIÇÕES ENTRE O DIREITO FORMAL À MORADIA E SUA EFETIVAÇÃO: CONTRIBUIÇÕES DO SERVIÇO SOCIAL

A primeira seção deste trabalho traçou a trajetória da política habitacional brasileira, evidenciando suas contradições estruturais (periferização, lógica de mercado, desarticulação com a política urbana); já a segunda seção demonstrou que a incorporação da perspectiva de gênero nessa política foi tardia, limitada e preponderantemente formal. A partir desse diagnóstico, esta seção se propõe a evidenciar as contradições entre o direito formal à moradia e o acesso real das mulheres chefes de família de baixa renda a esse direito, examinando, por fim, qual é a contribuição do Serviço Social na política habitacional, bem como quais desafios profissionais se destacam frente a esse cenário.

Assim, a análise articula dois movimentos: primeiro, identifica os limites materiais, territoriais, institucionais e burocráticos que dificultam a efetivação do direito à moradia para mulheres chefes de família de baixa renda; segundo, discute o papel do Serviço Social como mediação profissional entre a política pública, a rede de proteção e as demandas concretas das famílias.

A lógica de periferização que historicamente marcou a política habitacional brasileira, e que o PMCMV acabou por reproduzir, não incide de forma homogênea sobre todos os beneficiários. Para as mulheres chefes de família de baixa renda, a localização periférica dos empreendimentos representa um agravamento específico e estrutural das condições de vida, a partir de uma perspectiva territorial de gênero sobre o espaço urbano. Como apontam Da Silva e Da Silva (2025, p. 419), as dicotomias entre homem e mulher, público e privado, trabalho produtivo e reprodutivo atravessam a própria configuração espacial das cidades e, via de regra, têm norteado ou deixado de nortear as políticas urbanas. Desse modo, a contradição não reside apenas na distância entre a previsão legal do direito à moradia e sua implementação administrativa, mas na forma como a própria produção habitacional pode reproduzir desigualdades quando desconsidera as condições concretas de vida das mulheres responsáveis pelo sustento e pelo cuidado familiar.

Essa dimensão se torna especialmente evidente no tocante a questões relativas à mobilidade urbana. Enquanto, para os homens, o padrão de deslocamento tende a ser mais linear, orientado predominantemente pelo trajeto

entre moradia e trabalho produtivo, por outro lado, para as mulheres, esse padrão é estruturalmente distinto (Helene, 2019, p. 959-960). Conforme observa Helene (2019, p. 959-960), as mulheres, sobre quem ainda recai majoritariamente a responsabilidade pelo trabalho reprodutivo, apresentam maior número de deslocamentos realizados diariamente em relação aos homens. Tal constatação não diz respeito apenas à mobilidade urbana: expressa uma relação qualitativamente distinta que as mulheres estabelecem com o território, sobretudo, em espaços que constituem lugares mais diretamente ligados à reprodução da vida cotidiana e que, para as mulheres chefes de família de baixa renda, frequentemente também são o espaço de realização do trabalho gerador de renda (Da Silva e Da Silva, 2025, p. 419).

Neste sentido:

[...]a criação das noções capitalistas de público e privado, em consonância com a divisão sexual do trabalho, incidiu diretamente na constituição de uma organização urbana generificada, que instituiu os espaços públicos e privados a partir da separação entre espaços produtivos e espaços reprodutivos.

Dessa forma, no contexto urbano, em função da dupla jornada de trabalho realizada pelas mulheres e das características relacionadas às tarefas da esfera reprodutiva, as desigualdades urbanas, os problemas relacionados à infraestrutura e aos equipamentos públicos as afetam muito mais do que os homens. [...] (Helene, 2019, p. 959).

A passagem acima evidencia que a desigualdade urbana vivenciada pelas mulheres não decorre de uma situação conjuntural ou de escolhas individuais, mas de uma organização do espaço urbano que foi historicamente estruturada a partir da divisão sexual do trabalho. A separação entre espaços produtivos e espaços reprodutivos, que define onde se trabalha, onde se mora e quem é socialmente responsabilizado por determinadas tarefas, tem como efeito concreto a maior exposição das mulheres às precariedades da infraestrutura urbana. Em outras palavras, os problemas de mobilidade, saneamento, acesso a equipamentos públicos e serviços essenciais não afetam igualmente homens e mulheres: eles incidem com muito maior intensidade sobre quem acumula o trabalho remunerado e o trabalho de cuidado, e essa sobrecarga, como demonstra Helene (2019), é majoritariamente feminina.

É precisamente nesse ponto que a periferização dos empreendimentos do PMCMV atinge sobremaneira as mulheres - em especial, mulheres de baixa renda que são chefes de família. Em áreas com infraestrutura urbana inexistente ou precarizada, recai sobre elas a responsabilidade por compensar a ausência do Estado - seja realizando diretamente as tarefas de cuidado que os equipamentos públicos deveriam absorver, seja se deslocando ainda mais pela cidade para acessá-los (Da Silva e Da Silva, 2025, p. 423). Como sintetiza Helene (2019, p. 959-960), as desigualdades urbanas e os problemas relacionados à infraestrutura e aos equipamentos públicos afetam as mulheres muito mais do que os homens, justamente em função da dupla jornada de trabalho e das responsabilidades da esfera reprodutiva que recaem majoritariamente sobre elas. A localização periférica, portanto, não constitui apenas um problema urbanístico, mas uma barreira concreta à efetivação do direito à moradia, pois transforma o acesso à unidade habitacional em permanência precária no território.

O desenho institucional do PMCMV, ao delegar ao mercado a definição da localização dos empreendimentos, em desarticulação com demais instrumentos da política habitacional urbana, produziu moradias em regiões que aprofundam essa sobrecarga. O Estatuto da Cidade havia dotado o ordenamento jurídico brasileiro de ferramentas capazes de orientar a produção habitacional em direção ao interesse social, com vistas ao bem coletivo, à segurança e ao bem-estar dos cidadãos; bem como a cooperação entre governo, iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização⁶. O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social havia estabelecido, ao menos no plano normativo, a necessidade de articulação entre política habitacional, política urbana e política fundiária. O PMCMV, no entanto, foi estruturado à margem desse arcabouço: operou predominantemente pela lógica do financiamento e da produção em escala, subordinando a localização dos empreendimentos à disponibilidade de terrenos baratos - frequentemente situados às margens das cidades - e ao interesse das construtoras, sem exigir contrapartidas em termos de integração territorial (Ferreira et al., 2019, p. 8; Cardoso; Aragão, 2013, p. 50 e seguintes).

Tem-se, assim, uma tensão entre o reconhecimento normativo da moradia como direito social e a operacionalização da política habitacional por mecanismos que priorizaram a viabilidade econômica da produção imobiliária, nem sempre

⁶ Art. 1º, parágrafo único e art. 2º, III, do Estatuto da Cidade.

compatível com a centralidade urbana, a infraestrutura e a vida cotidiana das famílias beneficiárias.

Essa sobrecarga territorial, por sua vez, não se manifesta apenas como um problema de deslocamento ou de acesso a serviços: ela incide diretamente sobre a capacidade econômica das mulheres chefes de família de sustentarem o próprio contrato habitacional. Ao impor custos mais elevados de transporte e ao dificultar a conciliação entre trabalho remunerado e responsabilidades de cuidado, a localização periférica dos empreendimentos do PMCMV compromete a renda disponível dessas famílias e, com ela, a capacidade de arcar com as parcelas do financiamento. Nesse contexto, os índices de inadimplência mais elevados do programa concentram-se justamente na Faixa 1, aquela que, como visto, tem nas mulheres chefes de família de baixa renda seu público predominante. E, exatamente por isso, devem ser interpretados à luz dessas condições estruturais.

Cumprir registrar que a argumentação desenvolvida nesta seção acerca da inadimplência na Faixa 1 do PMCMV apoia-se predominantemente na pesquisa de Carvalho da Silva (2015), em razão da escassez de estudos que analisem esse fenômeno sob a perspectiva de gênero. A literatura disponível sobre inadimplência no programa habitacional tende a tratar os dados de forma agregada, sem desagregação por sexo do titular do contrato ou por arranjo familiar - lacuna que, por si só, é reveladora: a ausência de dados desagregados por gênero no monitoramento do PMCMV impede uma análise mais precisa dos impactos diferenciados do programa sobre as mulheres chefes de família, e constitui, ela mesma, uma expressão da invisibilidade de gênero que atravessa a política habitacional brasileira. Nesse sentido, a pesquisa de Carvalho da Silva (2015), ao articular o perfil socioeconômico das beneficiárias da Faixa 1 com os índices de inadimplência dessa modalidade, representa uma contribuição singular na literatura, sendo, entre as referências mobilizadas neste trabalho, a referência mais direta disponível para a análise aqui proposta.

A concentração de mulheres como beneficiárias da Faixa 1 do PMCMV não é marginal: à época da pesquisa de Carvalho da Silva (2015, p. 64), elas representavam 86,44% das beneficiárias dessa modalidade, percentual que chegava a 89% entre as famílias com renda até R\$ 1.600,00. Esse dado, por si só, já demonstra que o programa, de fato, atendeu ao critério da titularidade preferencial feminina; entretanto, o perfil dessas beneficiárias revela que a titularidade formal do

imóvel não foi acompanhada das condições materiais necessárias para sua manutenção. Uma parcela significativa delas possuía baixa escolaridade, renda de até um salário-mínimo e não estava inserida no mercado formal de trabalho; muitas eram mães solteiras e únicas responsáveis pela renda familiar (Carvalho da Silva, 2015, p. 64-66). A titularidade, portanto, aparece como avanço formal relevante, mas insuficiente quando desvinculada das condições de renda, infraestrutura, mobilidade, cuidado, informação e proteção social necessárias à permanência no imóvel.

É nesse contexto que os índices de inadimplência da Faixa 1 precisam ser lidos. Dados do Ministério das Cidades, (coletados no ano da pesquisa realizada por Carvalho da Silva) indicavam que um expressivo percentual dos financiamentos dessa modalidade acumulava parcelas atrasadas há mais de 90 dias, patamar a partir do qual o sistema bancário classifica o contrato como inadimplente. Esse índice está muito acima dos índices de inadimplência nas demais faixas do programa e nos financiamentos imobiliários em geral. (Carvalho da Silva, 2015, p. 66-67). Tal discrepância é expressiva e não pode ser atribuída a um comportamento individual das beneficiárias: ela se relaciona a condições estruturais que revelam como os pressupostos sobre os quais o programa foi desenhado deixou de levar em conta a realidade das beneficiárias.

Ainda que as prestações da Faixa 1 remontem a valores consideravelmente inferiores aos praticados nos financiamentos convencionais, para famílias com renda inferior a um salário-mínimo elas representam um custo expressivo. O rendimento dessas famílias, já comprometido com despesas indispensáveis como alimentação e transporte, não comportava mais um encargo fixo mensal. Agrava esse quadro a localização periférica dos empreendimentos, que, como discutido anteriormente, impõe gastos mais elevados com deslocamento, custos que recaem de forma desproporcional sobre as mulheres, dada a intensidade e a complexidade de seus trajetos cotidianos (Carvalho da Silva, 2015, p. 70).

A inadimplência, por sua vez, não é apenas um problema financeiro: ela produz insegurança jurídica da posse. Os financiamentos do PMCMV são operações asseguradas por alienação fiduciária em garantia, o que significa que, diante do inadimplemento, a Caixa Econômica Federal pode notificar extrajudicialmente a beneficiária e, caso as parcelas vencidas não sejam quitadas no prazo de quinze dias, retomar o imóvel (Carvalho da Silva, 2015, p. 70). Esse mecanismo coloca as mutuárias mais empobrecidas em uma posição de extrema fragilidade: sem

assessoria jurídica e sem conhecimento sobre seus direitos, dificilmente conseguem negociar ou se defender. As negociações com a CEF, quando ocorrem, costumam depender da mediação de associações ou movimentos sociais, apoio que é relativamente incomum entre as beneficiárias mais vulneráveis (Carvalho da Silva, 2015, p. 71). Assim, o acesso formal à unidade habitacional não elimina a insegurança habitacional; em determinadas condições, pode apenas deslocá-la para outra forma, agora vinculada à capacidade de pagamento, à informação jurídica e ao acesso a mecanismos de negociação.

Configura-se, assim, uma contradição estrutural: o programa que formalmente priorizou as mulheres como titulares dos imóveis não criou as condições para que elas pudessem, na prática, permanecer neles. A titularidade preferencial feminina, desacompanhada de políticas complementares de geração de renda, apoio ao cuidado, integração territorial e acesso à informação jurídica, revelou-se insuficiente para transformar o direito formal à moradia em um direito efetivo na prática.

O conjunto dos elementos analisados ao longo desta seção revela que a precariedade habitacional vivenciada pelas mulheres chefes de família de baixa renda beneficiárias do PMCMV não é resultado de falhas pontuais de implementação, mas expressão de uma contradição estrutural inscrita no próprio desenho do programa. Ao delegar ao mercado a definição da localização dos empreendimentos, o PMCMV produziu moradias em áreas periféricas, distantes da infraestrutura urbana e dos equipamentos públicos essenciais. Sem esses equipamentos, as mulheres, já sobrecarregadas pelo acúmulo entre trabalho produtivo e reprodutivo, passam a enfrentar maiores dificuldades para gerar renda, acessar serviços, organizar o cuidado familiar e arcar com as parcelas do financiamento, mantendo simultaneamente sua subsistência e a de sua família.

A inadimplência, a insegurança jurídica da posse e o risco de perda do imóvel são, em grande medida, consequências desse cenário: beneficiárias com renda insuficiente, inserção precária no mercado de trabalho e ausência de rede de apoio institucional, alocadas em territórios que ampliam seus custos de deslocamento e sua sobrecarga em relação às atividades ligadas ao trabalho reprodutivo.

Uma política habitacional que não leva em conta o padrão de mobilidade feminina e a relação das mulheres com o território urbano reproduz e intensifica as desigualdades de gênero - desigualdades que as políticas públicas deveriam enfrentar. Para esse enfrentamento, a política habitacional não pode, portanto,

restringir-se à produção de unidades habitacionais: ela precisa ser, necessariamente, capaz de garantir que o direito à moradia se efetive em uma cidade que as mulheres possam, de fato, habitar.

Tal necessidade, contudo, não se realiza espontaneamente a partir da norma. Entre o desenho institucional da política habitacional e o cotidiano das beneficiárias, há uma mediação fundamental - e é justamente nesse espaço de mediação que se insere o Serviço Social - que ocupa, na política habitacional, uma posição estratégica: é o campo profissional que mais diretamente acompanha as famílias beneficiárias, identifica suas vulnerabilidades específicas, orienta sobre direitos e articula demandas concretas com a rede de proteção social e compreensão ampliada da moradia.

A análise das contradições entre o direito formal à moradia e o acesso real das mulheres chefes de família de baixa renda, desenvolvida nas seções anteriores, conduz à necessidade de discutir as atribuições e estratégias do Serviço Social na política habitacional brasileira. Trata-se de compreender como a atuação profissional pode construir mediações para o acesso a direitos, articular a rede de proteção social, interpretar demandas habitacionais para além da entrega da unidade residencial e enfrentar, no cotidiano institucional, os desafios postos pela desigualdade de gênero, pela precarização territorial e pela insuficiência das políticas públicas integradas.

O Serviço Social tem presença histórica na política habitacional brasileira, especialmente nas ações de acompanhamento social, orientação às famílias, mobilização comunitária e construção de mediações entre população usuária, Estado e instituições executoras. Sua inserção no âmbito do PMCMV se dá especialmente por meio do Trabalho Técnico Social (TTS), obrigatório nos empreendimentos destinados à Faixa 1 do programa. Compreender o significado dessa inserção e suas contradições exige situá-la no contexto mais amplo das expressões da questão social e do projeto ético-político da profissão.

Essa inserção não deve ser compreendida como mera execução de atividades administrativas ou de orientação pontual às famílias. Na política habitacional, o Serviço Social atua sobre mediações complexas: traduz demandas sociais em necessidades de proteção pública, identifica barreiras materiais de acesso e permanência na moradia, articula serviços e políticas setoriais e contribui

para que a moradia seja tratada como direito social vinculado ao território, à cidade, ao cuidado, à segurança e à vida cotidiana.

Para Bordenave, a contribuição do Serviço Social na política habitacional brasileira, embora historicamente marcada por uma herança conservadora e higienista, é enfatizada a partir da ruptura promovida pelo Movimento de Reconceituação, que abre caminho para uma atuação profissional no contexto do trabalho social inserido na política habitacional brasileira, pautada em dois elementos centrais: na dimensão socioeducativa e na perspectiva de fortalecimento da cidadania (2023, p. 345-348).

Para Iamamoto (2000, p. 27), uma vez que “Serviço Social tem na questão social a base de sua fundação como especialização do trabalho”, é preciso que o trabalho em Serviço Social reconheça a forma pela qual as expressões da questão social emergem no campo da política habitacional, principalmente em relação às barreiras que as mulheres chefes de família de baixa renda enfrentam no acesso (e na permanência) à moradia. Essa compreensão é fundamental para que tal questão não seja tratada como um problema individual, mas, sim, resultado de desigualdades estruturais que precisam ser reconhecidas e enfrentadas como tais pelo Serviço Social.

Nesse ponto, a perspectiva de gênero não aparece como tema complementar, mas como mediação analítica indispensável, pois permite compreender que a insegurança habitacional, a inadimplência, a sobrecarga de deslocamentos, a ausência de equipamentos públicos e a responsabilização feminina pelo cuidado constituem expressões articuladas de desigualdades sociais, urbanas e patriarcais. Rovere (2025) demonstra que a experiência urbana de mulheres em periferias empobrecidas é atravessada pela precariedade habitacional, pela insuficiência de serviços públicos de apoio ao cuidado, pela segregação socioespacial e pela limitação da mobilidade cotidiana.

O Trabalho Técnico Social (TTS) no âmbito do PMCMV foi concebido, em sua formulação normativa (Instrução Normativa nº 8, emitida pelo Ministério das Cidades em 2009) como instrumento de apoio à transição das famílias para os novos empreendimentos, abrangendo ações de mobilização comunitária, educação ambiental, geração de trabalho e renda e acompanhamento pós-ocupação. Nesse campo, as atribuições do Serviço Social envolvem diagnóstico social das famílias e do território, orientação sobre direitos e deveres, acompanhamento das

vulnerabilidades identificadas, estímulo à participação dos beneficiários, articulação com políticas públicas e encaminhamento das demandas que extrapolam a competência estrita da política habitacional. Dessa forma, o trabalho técnico social foi formulado com vistas a exercer o seu papel construindo mediações entre o Estado e os beneficiários do PMCMV (Wünsch, 2017, p. 16). Essa mediação, contudo, não se limita à transmissão de informações institucionais: ela envolve interpretar demandas, construir pontes com a rede de serviços, favorecer a participação social e tensionar respostas públicas quando a política habitacional se mostra insuficiente diante das necessidades concretas das famílias.

No entanto, a literatura tem evidenciado que, na prática, esse trabalho tende a se reduzir a ações pontuais e burocráticas, desvinculadas de uma intervenção crítica sobre as condições estruturais que produzem a vulnerabilidade das famílias beneficiárias. Essa redução é particularmente problemática quando se considera a realidade das mulheres chefes de família: sem articulação efetiva com assistência social, saúde, educação, trabalho e renda, proteção à mulher, transporte e equipamentos de cuidado, o TTS corre o risco de apenas “adaptar” as famílias às exigências do programa, sem enfrentar as condições concretas que dificultam sua permanência digna no território.

Tal discrepância entre a previsão normativa e o trabalho materializado no âmbito do TTS é abordada na dissertação de Wünsch (2017), cujo estudo sobre a implementação do TTS no município de Porto Alegre (RS) revela que os técnicos sociais têm sua atuação profissional tensionada por dois eixos contraditórios: por um lado, as exigências burocráticas dos agentes financeiros centradas em metas quantitativas, relatórios de presença e cumprimento de etapas; e, por outro, os objetivos normativos do próprio TTS, que preconizam autonomia, protagonismo e participação social. Wünsch demonstra que, na prática, o que prevalece é a lógica do primeiro eixo, em detrimento do segundo (Wünsch, 2017, p. 64-66).

Esse resultado não é acidental, mas fruto de uma contradição estrutural do próprio desenho institucional do PMCMV. Como demonstra Wünsch (2017, p. 74-75), o TTS é concebido para operar dentro de um programa cuja lógica é fundamentalmente mercadológica, voltada à produção de unidades habitacionais e à geração de empregos no setor da construção civil, o que reduz o espaço de atuação crítica dos técnicos sociais a uma mediação adaptativa entre os beneficiários e as exigências do programa. Nessa condição, a mediação profissional pode ser

capturada por uma lógica de gestão da adesão das famílias ao empreendimento, em vez de funcionar como mediação crítica entre necessidades sociais, direitos e respostas institucionais. O desafio profissional consiste justamente em não reduzir o acompanhamento social à conformação das famílias às regras do programa, mas utilizá-lo como espaço de leitura das vulnerabilidades territoriais, de fortalecimento coletivo e de articulação com a rede de proteção.

No caso das mulheres chefes de família, esse risco é ainda mais sensível, pois intervenções moralizantes podem responsabilizá-las individualmente pela inadimplência, pela organização doméstica ou pela permanência no imóvel, sem reconhecer os efeitos da desigualdade de renda, da ausência de equipamentos públicos, da violência de gênero, da sobrecarga de cuidado e da precariedade do território. A herança conservadora da profissão no campo habitacional, marcada historicamente por ações de cunho adaptativo e moralizante, encontra, nesse arranjo institucional, condições propícias para sua reprodução, permanecendo como um desafio a ser superado pelo Serviço Social. Essa reprodução torna-se especialmente sensível quando se trata de mulheres chefes de família, pois intervenções orientadas por leituras individualizantes podem deslocar para elas a responsabilidade pela inadimplência, pela organização doméstica, pela permanência no imóvel ou pela suposta “má gestão” da vida familiar.

Tal abordagem tende a apagar os condicionantes estruturais que atravessam essas situações, como a desigualdade de renda, a ausência ou insuficiência de equipamentos públicos, a violência de gênero, a sobrecarga do trabalho de cuidado, a precariedade dos territórios e os limites concretos de acesso ao direito à moradia e à cidade. Desse modo, incorporar a perspectiva de gênero não significa acrescentar um tema lateral à análise, mas reconhecer uma mediação indispensável para evitar práticas moralizantes e para situar as demandas habitacionais no interior das desigualdades sociais, urbanas e patriarcais que as produzem e reproduzem (Bordenave, 2023; da Silva; da Silva, 2025).

Essa tensão entre o trabalho social esvaziado e o projeto ético-político da profissão atravessa o exercício profissional do/a Assistente Social, e extrapola o campo da política habitacional, incidindo sobre outras áreas de atuação do Serviço Social. Como apontam Teixeira e Braz (2009, p. 5-6), o projeto ético-político do Serviço Social brasileiro — materializado no Código de Ética de 1993 e na Lei de Regulamentação da Profissão (Lei nº 8.662/1993) — orienta a atuação profissional

em direção à defesa dos direitos sociais, à ampliação da cidadania e ao compromisso com a emancipação dos sujeitos. No contexto da política habitacional, isso implica superar a lógica meramente operativa e burocrática, e reafirmar o compromisso profissional com uma atuação orientada pela emancipação dos sujeitos.

Nesse sentido, Mito (2010, p. 172-174) argumenta que o trabalho com famílias no Serviço Social deve ter caráter intersetorial, bem como que devem ser atendidas como sujeitos de direitos, não meramente como objetos de intervenção do Serviço Social ou, ainda, como as únicas responsáveis por garantir a proteção social de seus membros. Tal perspectiva é especialmente relevante no campo habitacional, contexto no qual a lógica familista das políticas sociais tende a transferir para as mulheres, já sobrecarregadas pelo trabalho reprodutivo e de cuidado, a responsabilidade pela manutenção do imóvel e pela gestão dos recursos familiares, sem que o Estado ofereça as condições estruturais necessárias para isso.

Por isso, uma das estratégias centrais do Serviço Social na política habitacional é o trabalho em rede, compreendido não como simples encaminhamento entre serviços, mas como mediação intersetorial capaz de articular demandas que a estrutura institucional tende a fragmentar. A atuação profissional precisa conectar a política de habitação com a assistência social, a saúde, a educação, os serviços de proteção à mulher, os equipamentos de cuidado, os programas de trabalho e renda, a Defensoria Pública, os movimentos sociais e as instâncias de participação comunitária. Essa articulação é decisiva porque as demandas que chegam ao TTS raramente são apenas habitacionais: envolvem renda insuficiente, insegurança alimentar, violência doméstica e patrimonial, ausência de creche, dificuldade de acesso ao transporte, endividamento, conflitos comunitários, desconhecimento de direitos e fragilidade dos vínculos territoriais.

No caso das mulheres chefes de família, a ausência de rede tende a aprofundar a responsabilização individual pela permanência no imóvel, pela inadimplência ou pela organização doméstica, quando, na realidade, tais situações expressam a combinação entre desigualdade de gênero, precariedade urbana, insuficiência de serviços públicos e sobrecarga do trabalho de cuidado. Sem rede, o Serviço Social corre o risco de ficar restrito ao encaminhamento formal e à administração pontual das urgências; com uma rede efetiva, pode construir mediações mais consistentes entre o direito à moradia, a proteção social, o

enfrentamento da violência de gênero e as condições materiais necessárias à permanência digna no território (Paz; Diniz, 2018; Akerman et al., 2014; Ludermir; Souza, 2021).

Diante desse quadro, os desafios profissionais que se colocam ao Serviço Social na política habitacional são múltiplos. No plano institucional, o/a Assistente Social frequentemente opera sob vínculos precários, equipes reduzidas, prazos curtos, sobrecarga de demandas e limitações estruturais que constroem sua autonomia relativa. No plano político, a tensão entre as demandas institucionais orientadas pela lógica da eficiência e da produtividade, agudizadas pela lógica neoliberal e o projeto ético-político da profissão que exige do profissional uma postura permanentemente crítica e reflexiva, fundado na defesa de direitos e na participação dos sujeitos. No plano técnico-operativo, o desafio consiste em transformar instrumentos como visitas domiciliares, reuniões, cadastros, relatórios, atendimentos individuais e ações coletivas em meios de leitura crítica da realidade, e não apenas em procedimentos de controle ou comprovação de execução (Santos e Santana; 2025). E no plano teórico-metodológico, a incorporação da perspectiva de gênero ao exercício profissional como instrumental analítico e compromisso ético permanece como um desafio decisivo pois permite reconhecer que as mulheres chefes de família de baixa renda vivenciam a política habitacional sob condições específicas de sobrecarga, responsabilização pelo cuidado, vulnerabilidade econômica, exposição à violência e dependência de redes territoriais de proteção que demanda formação continuada e posicionamento político claro da categoria (Silva; Da Silva, 2025) .

Reconhecer esses desafios, contudo, não significa negar o papel central que o Serviço Social ocupa na efetivação do direito à moradia. Ao contrário, é precisamente porque a moradia não se reduz à entrega de uma unidade habitacional, mas envolve o acesso à cidade, o fortalecimento de vínculos comunitários, a superação de desigualdades de gênero e a construção de sujeitos coletivos autônomos, que as mediações operadas pelo/a Assistente Social se tornam estratégicas nesse campo.

O trabalho em Serviço Social, orientado pelo seu projeto ético-político, tem o potencial de articular as dimensões individuais e coletivas da questão habitacional, identificar as expressões da questão social que atravessam a vida das famílias e disputar, no interior das políticas públicas, uma direção emancipadora para o

trabalho social. No entanto, para que essa mediação se realize em sua plenitude, ela não pode depender exclusivamente do esforço e do posicionamento individual de cada profissional: ela exige políticas públicas integradas, que articulem habitação, assistência social, saúde, trabalho e renda em uma perspectiva de totalidade, e condições institucionais adequadas como vínculos de trabalho estáveis, equipes multiprofissionais, financiamento suficiente e tempo para a processualidade do trabalho social, sem as quais o projeto ético-político da profissão corre o risco de permanecer apenas como horizonte normativo, sem encontrar as condições materiais necessárias para se consolidar no cotidiano profissional.

Nesse sentido, a contribuição do Serviço Social na política habitacional não se limita ao acompanhamento operacional das famílias beneficiárias, nem à execução burocrática do Trabalho Técnico Social. Sua relevância está justamente na capacidade de construir mediações na relação entre política pública, território, rede de proteção social e sujeitos de direitos, identificando as expressões concretas da questão social que atravessam o acesso e a permanência na moradia. Quando orientada pelo projeto ético-político da profissão e pela perspectiva de gênero, a atuação profissional permite reconhecer que as dificuldades enfrentadas pelas mulheres chefes de família de baixa renda, como inadimplência, sobrecarga de cuidado, insegurança jurídica, isolamento territorial e fragilidade de acesso a serviços, não decorrem de incapacidades individuais, mas de desigualdades estruturais que exigem respostas intersetoriais. Assim, o Serviço Social ocupa posição estratégica na defesa do direito à moradia como direito ampliado à cidade, à proteção social, à participação e à vida digna, embora sua efetividade dependa de condições institucionais, financiamento adequado, trabalho em rede e políticas públicas integradas capazes de sustentar, no cotidiano, aquilo que a norma reconhece formalmente como direito.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da temática escolhida para conduzir o presente Trabalho de Conclusão de Curso, qual seja, Habitação de Interesse Social e mulheres chefes de família de baixa renda, o presente estudo teve como objetivo analisar, a partir de uma perspectiva crítica, como a política habitacional de interesse social incorpora (ou não) o recorte de gênero no atendimento às necessidades de moradia de mulheres chefes de família de baixa renda, evidenciando contradições entre a garantia formal do direito e efetivação a seu acesso, e discutindo as contribuições do Serviço Social para tal efetivação.

Buscando responder ao problema de pesquisa delineado neste estudo, *Como os marcos normativos e o desenho institucional da habitação de interesse social (com foco no MCMV) consideram as mulheres chefes de família de baixa renda e quais barreiras a literatura aponta na efetivação do acesso ao direito à moradia para elas?*, percorreu-se uma trajetória de pesquisa que evidenciou que, embora haja avanços normativos importantes, a incorporação da perspectiva de gênero na política habitacional brasileira permanece limitada. Em geral, as mulheres são tratadas como critério de priorização administrativa, especialmente no que se refere à titularidade da propriedade, sem que haja um enfrentamento efetivo das desigualdades estruturais que condicionam seu acesso à moradia.

Na primeira seção, que contemplou o primeiro objetivo específico deste estudo, evidenciou-se, a partir da análise dos elementos históricos e institucionais que levaram à compreensão acerca da formação da habitação de interesse social no Brasil, a formação de um padrão historicamente desigual de acesso à terra urbanizada, à infraestrutura e à moradia formal, base sobre a qual se constitui a própria questão da habitação de interesse social no Brasil. Nesse sentido, constituiu-se, historicamente, um padrão de produção do espaço urbano articulando valorização imobiliária, omissão estatal seletiva e precarização das condições de moradia para as camadas populares. Ainda que, a partir da redemocratização, a política urbana passasse a receber tratamento constitucional e o direito à moradia fosse garantido pela Constituição, como direito social, é necessário apontar os limites desse reconhecimento normativo. Mesmo com a implementação de programas habitacionais, como o PMCMV, permanecem as contradições estruturais

que conformam a política habitacional brasileira: periferização, lógica de mercado, desarticulação com a política urbana.

Já na segunda seção, ao contemplar o segundo objetivo específico da pesquisa, evidencia-se que, em razão das desigualdades estruturais de gênero que atravessam as diferentes arenas da vida social, o acesso à moradia revela-se particularmente desigual quando analisado sob a perspectiva de gênero - realidade que se agrava quando considerada a formação histórica da sociedade brasileira, marcada pela exclusão de parcelas significativas da população do acesso à terra e aos direitos sociais. O fenômeno da feminização da pobreza é especialmente relevante nesta análise, pois evidencia como as mulheres, especialmente aquelas responsáveis por seus domicílios, passam a enfrentar condições mais intensas e persistentes de pobreza: mulheres com filhos assumem integralmente a responsabilidade pelo sustento familiar, tornando-se, ao longo do tempo, proporcionalmente mais pobres do que os homens. O reconhecimento desse fenômeno a nível global, a partir da década de 1990, passou a influenciar diretamente a formulação de políticas públicas, e, no Brasil, a incorporação desses critérios também alcançou a política habitacional. A análise dos marcos normativos da política habitacional brasileira evidencia que, embora o direito à moradia tenha sido reconhecido constitucionalmente e regulamentado por diferentes instrumentos legais, a incorporação da perspectiva de gênero ocorreu de forma tardia e limitada; mais precisamente, ela não foi linear nem homogênea: há previsões pontuais anteriores, mas o reconhecimento explícito de mulheres chefes de família como sujeito prioritário é posterior e concentrado em normas infraconstitucionais. Nesse sentido, os principais instrumentos que norteiam a política habitacional em nível federal revelam uma incorporação tardia, parcial e seletiva do recorte de gênero: embora reconheçam as mulheres em dispositivos de priorização e titularidade, não estruturam, de modo suficiente, respostas às desigualdades materiais que condicionam o acesso, a permanência e o uso da moradia por mulheres chefes de família de baixa renda

Por último, a terceira seção, para contemplar o terceiro objetivo específico, analisou as contradições entre o direito formal à moradia e seu acesso efetivo pelas mulheres chefes de família de baixa renda beneficiárias do PMCMV, evidenciando que as fragilidades identificadas não decorrem de falhas pontuais de implementação, mas de uma contradição estrutural inscrita no próprio desenho do

programa. A lógica de delegação ao mercado da localização dos empreendimentos resultou na periferização das moradias, que incide de forma particularmente intensa sobre as mulheres, dado que sua relação com o território urbano, marcada pela dupla jornada e pela responsabilidade pelo trabalho reprodutivo, as expõe de maneira desproporcional à precariedade da infraestrutura, aos altos custos de deslocamento e à ausência de equipamentos públicos essenciais. Esse cenário compromete diretamente a capacidade econômica das beneficiárias de sustentarem o contrato habitacional, o que se expressa nos elevados índices de inadimplência da Faixa 1 e no consequente risco de insegurança jurídica da posse — demonstrando que a titularidade preferencial feminina, desacompanhada de políticas complementares de renda, cuidado e integração territorial, revela-se insuficiente para transformar o direito formal à moradia em direito efetivamente exercido.

Diante desse quadro, a seção, a fim de contemplar o quarto objetivo específico, examinou a contribuição do Serviço Social como mediação estratégica entre a política habitacional e as demandas concretas das famílias beneficiárias. Inserido na política habitacional especialmente por meio do Trabalho Técnico Social, o Serviço Social ocupa posição central na identificação das vulnerabilidades territoriais, na articulação intersetorial com a rede de proteção social e no fortalecimento das famílias como sujeitos de direitos. Contudo, a literatura evidencia que, na prática, o TTS tende a se reduzir a ações burocráticas e adaptativas, tensionado pela lógica mercadológica que orienta o programa, risco que se agrava quando a perspectiva de gênero é ausente, abrindo espaço para práticas moralizantes que responsabilizam individualmente as mulheres por situações que são expressão de desigualdades estruturais. Orientada pelo projeto ético-político da profissão e pela incorporação da perspectiva de gênero como instrumental analítico e compromisso ético, a atuação do Serviço Social tem o potencial de disputar, no interior das políticas públicas, uma direção emancipadora para o trabalho social, desde que sustentada por condições institucionais adequadas, políticas públicas integradas e financiamento suficiente.

Como contribuição ao Serviço Social, a presente pesquisa o faz em diferentes dimensões. Teoricamente, demonstra que as expressões da questão social que incidem sobre as mulheres chefes de família de baixa renda, periferização, inadimplência, insegurança jurídica da posse, sobrecarga de cuidado, só se tornam inteligíveis quando analisadas em sua inter-relação, o que reafirma a necessidade

de uma leitura de totalidade na formação e no exercício profissional. No plano prático e institucional, os resultados evidenciam os riscos das práticas adaptativas e moralizantes no âmbito do Trabalho Técnico Social e oferecem subsídios para uma atuação orientada pela perspectiva de gênero, pela articulação intersetorial e pelo projeto ético-político da profissão. Social e politicamente, o trabalho contribui para tornar visíveis as condições estruturais que produzem a insegurança habitacional dessas mulheres, tensionando sua compreensão para além da responsabilização individual e apontando para a necessidade de políticas públicas integradas capazes de transformar o direito formal à moradia em direito possível de ser efetivamente exercido.

Por tratar-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, este trabalho apresenta limitações que devem ser compreendidas como condições de viabilidade do estudo. A análise desenvolvida apoia-se em fontes secundárias e, em alguns momentos, na escassez de dados desagregados por gênero sobre o PMCMV lacuna que, como apontado ao longo do trabalho, é ela mesma reveladora da invisibilidade de gênero que atravessa a política habitacional brasileira. Isso significa que as conclusões alcançadas têm caráter analítico e interpretativo, sendo sua validade condicionada ao aprofundamento empírico que pesquisas futuras poderão oferecer. Como desdobramento, recomenda-se que pesquisas futuras aprofundem empiricamente a análise da experiência de mulheres chefes de família beneficiárias de programas habitacionais, especialmente quanto às condições de permanência nos imóveis, aos impactos da localização territorial, à relação entre cuidado e mobilidade urbana, aos mecanismos de inadimplência e às estratégias institucionais de acompanhamento pelo Trabalho Técnico Social.

Uma política habitacional que desconsidera o padrão de mobilidade feminina e a relação das mulheres com o território urbano não apenas omite uma variável relevante: reproduz e intensifica as desigualdades de gênero que deveria enfrentar. A perspectiva de gênero, portanto, não é tema lateral à análise da política habitacional, mas mediação analítica indispensável para compreender por que o direito formal à moradia não se converte, para as mulheres chefes de família de baixa renda, em direito efetivamente exercido. É nesse mesmo horizonte que se situa o potencial do Serviço Social nesse campo: em sua potencialidade de construir mediações entre política pública, território, rede de proteção social e sujeitos de direitos, mediações que, orientadas pelo projeto ético-político da profissão e pela

perspectiva de gênero, permitem disputar uma direção emancipadora para o trabalho social e defender o direito à moradia como direito ampliado à cidade, à proteção social e à vida digna, ainda que sua efetividade dependa de condições institucionais, financiamento adequado e políticas públicas integradas capazes de sustentar, no cotidiano, aquilo que a norma reconhece formalmente como direito.

4 REFERÊNCIAS

ABEPSS. **25 anos das diretrizes curriculares da ABEPSS**: diretrizes gerais para o curso de Serviço Social. Edição comemorativa Trilíngue ed. Brasília: ABEPSS, 2021-2022. 147 p. Disponível em: https://www.abepss.org.br/arquivos/textos/documento_202303021650422939500.pdf . Acesso em: 17 mai. 2026.

AKERMAN, Marco; FRANCO DE SÁ, Ronice; MOYSES, Simone; REZENDE, Regiane; ROCHA, Dais. Intersetorialidade? IntersetorialidadeS! **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 11, p. 4291-4300, 2014. DOI: 10.1590/1413-812320141911.10692014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/LnRqYzQZ63Hr5G4Hb7WPQLD/?lang=pt> . Acesso em: 15 maio 2026.

AMORE, Caio Santos. Minha Casa Minha Vida para iniciantes. 2015. *In*: SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BARBOSA, Roméria Soares. DO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO (BNH) AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV): CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA. **ARACÊ** , v. 7, n. 3, p. 14437–14458, 2025. DOI: 10.56238/arev7n3-249. Disponível em: <<https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/4047>>. Acesso em: 19 mar. 2026.

BERNARDO, Ana Clara Carmona; DA ROSA, Michel Fernandes. O Direito Constitucional à Moradia: ações governamentais adotadas após a inclusão da Emenda Constitucional nº 26/2000. **PROJEÇÃO, DIREITO E SOCIEDADE**, v. 15, n. 1, p. e1524DS01-e1524DS01, 2024.

BORDENAVE, Geisa. Trabalho social na habitação e o serviço social: Reflexões a partir do projeto ético político. **Temporalis**, Vitória, v. 23, n. 46, p. 342-356, 2023.

BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, v. 22, n. 82, p. 8-14, 2009.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. 2013. p. 17-65 *In*: CARDOSO, Adauto Lucio (Ed.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra capital, 2013.

CARDOSO, Marina Araújo Campos; NETO, Ronan Cardoso Naves. O Direito fundamental à moradia e as políticas habitacionais no Brasil. *In: Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania*. 2019. p. 416-435.

CAMPOS, M. A titularidade feminina em programas habitacionais ea construção da cidadania: uma análise sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

PRELÚDIOS, Salvador, v. 8, n. 8 p. 35-60, jul./dez. 2019.

CONNELL, Raewyn; PEARSE, Rebecca. **Gênero: uma perspectiva global**. São Paulo: nVersos, 2015.

DE SOUZA, Sergio Iglesias Nunes. O direito humano da moradia após a Emenda Constitucional n. 26, de 2000 e sua análise com o direito de habitação no direito civil. **Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law**, v. 16, p. 73-98, 2015.

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

GARDAM, Judith; CHARLESWORTH, Hilary. Protection of Women in Armed Conflict. **Human Rights Quarterly**, v. 22, n. 1, 2000. p.148-166.

HELENE, Diana. Gênero e direito à cidade a partir da luta dos movimentos de moradia. **Cadernos Metrópole**, v. 21, p. 951-974, 2019.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

ITIKAWA, Luciana Fukimoto. Mulheres na periferia do urbanismo: informalidade subordinada, autonomia desarticulada e resistência em Mumbai, São Paulo e Durban. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 18, n. 1, p. 57-76, 2016.

KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. *In: EMÍLIO, M. et al. (orgs.). Trabalho e cidadania ativa para as mulheres: desafios para as políticas públicas*. São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, pp. 55-63. 2003.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LUDERMIR, R.; SOUZA, F. de . Moradia, patrimônio e sobrevivência: dilemas explícitos e silenciados em contextos de violência doméstica contra a mulher.

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, [S. l.], v. 23, 2021. DOI: 10.22296/2317-1529.rbeur.202126. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6593>. Acesso em: 15 maio. 2026.

MARQUES, Eduardo. Condições habitacionais e urbanas no Brasil. *In: Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Unesp/CEM, 2015. Disponível em <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/69639985/5_Condicoes_urbanas_REV-libre.pdf?1631634044=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DCondicoes_habitacionais_e_urbanas_no_Bra.pdf&Expires=1773944323&Signature=BHqlwWwrVz3pXoG2FYH2j51EOkZOX6B0ifgO5-Ilm1fdJIWKpithCAtB4SQC4cB~DulJ2Dfxp-l-AaGMeyyYwb5MmnsojkHgYikzhLMO9ZweWo2pGhAh~whZ-GObsO6ZN1kKHut3Rdi1jErovjT-cDQpC05s7E5NhRx8~4ZyonXzCDh6K6utz68rP8scShyH64bj-8FnBc-LZk~klwr7DTu1mtRrbaNS4Zc9CCCbKsUPVcqgzlmStMrxDK5-tBw8l706iogT~DHZvscK7AzPd4kWGI8g2h4Uq wz9KO6nojJ60ljdYc2A44RS9BKc6Qtf58SYU40BY0DLEDhtgsUU0w__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA> Acesso em 19 mar. 2026.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.

MENEZES NERY DE OLIVEIRA, N. S.; FERRERA DE LIMA, J. POBREZA DAS MULHERES CHEFES DE FAMÍLIA DA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL: UMA ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 19, n. 3, 2023. DOI: 10.54399/rbgdr.v19i3.5928. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5928>. Acesso em: 29 mar. 2026.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Família, trabalho com famílias e Serviço Social. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 12, n. 2, p. 163-176, jan./jun. 2010.

NETTO, José Paulo. **Transformações societárias e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2011.

NOVELLINO, Maria Salet Ferreira. Os estudos sobre feminização da pobreza e políticas públicas para mulheres. **XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, Minas Gerais, 2004.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira da; DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi. **O trabalho social na política habitacional: a vitalidade do Serviço Social**. *In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL*, 16., 2018, Vitória. Anais

[...] Vitória: UFES, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22071/14580> . Acesso em: 15 maio 2026.

ROVERE, Tuize. S. Periferias como lugares de (re)existência das mulheres: do corpo à cidade. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, , v. 27, n. 1, 2025. DOI: 10.22296/2317-1529.rbeur.202518. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7728>. Acesso em: 15 maio. 2026.

ROYER, Luciana de Oliveira.. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014.

RUBIN, Graziela Rossatto; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, v. 36, n. 2, p. 201-2013, 2014.

QUEIROZ RIBEIRO, Luis César de; CARDOSO, Adauto Lúcio. Da cidade à nação – gênese e evolução do urbanismo no Brasil. p. 53-78. *In*: QUEIROZ RIBEIRO, Luis César de; PECHMAN, Roberto (Orgs.). **Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

SANTOS, Rita de Cássia Barbosa dos; SANTANA, Joana Valente. Serviço Social e política urbana/habitacional: requisições, atribuições e resposta. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 148, n. 1, e6628466, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.466> . Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/mmTsRYFVqypdjhfBRZDQTcc/?lang=pt> . Acesso em: 18 maio 2026.

SHIMBO, Lucia Zanin. **Habitação social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

SILVA, Kamila Anne Carvalho da. **Mulheres e o direito à moradia: uma análise a partir do programa Minha Casa, Minha Vida**. Curitiba. 2015. 85 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/handle/1884/42165>. Acesso em 18 de maio de 2026.

SILVA, Kamila Anne Carvalho da; DA SILVA, Madianita Nunes. O direito à moradia para as mulheres chefes de família beneficiárias do PMCMC no município de Curitiba (PR). **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 413–437, 2025.

TEIXEIRA, Joaquina Barata; BRAZ, Marcelo. O projeto ético-político do Serviço Social. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. Disponível em: https://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/teixeira-joaquina-barata_-braz-marcelo-201608060407431902860.pdf . Acesso em 15 mai. 2026.

WÜNSCH, Julia Giles. **O trabalho técnico social no direito à moradia**: estudo sobre a implementação do programa minha casa minha vida em Porto Alegre (2009-2016). 2017. 99 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.