

EIXO TEMÁTICO 11 | QUESTÕES AGRÁRIA, URBANA E AMBIENTAL

POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO: principais marcos históricos e desafios ao Serviço Social Brasileiro

PUBLIC HOUSING POLICIES: main historical milestones and challenges to Brazilian Social Work

Ana Beatriz Amorim Ferreira¹

Rodrigo Dias Sampaio²

Vitória Carolina Santos Carvalho³

Isabelly Margarida Nazaré Menezes de Moraes⁴

RESUMO

O presente artigo visa somar ao debate e expor a respeito dos principais marcos históricos e os desafios enfrentados no campo das Políticas públicas habitacionais que historicamente são demarcadas por um contexto de desigualdade e precarização das suas execuções no território brasileiro, assim como também, busca refletir a atuação do Serviço Social diante dos entraves presentes na viabilização dos direitos habitacionais e a importância de um posicionamento mediante as lutas para a melhoria da execução e criação de políticas pautadas no comprometimento com a dignidade humana, igualdade e o acesso a qualidade de vida. Os pressupostos teóricos e metodológicos que guiaram a construção deste trabalho partiram através da Revisão bibliográfica. A partir das conclusões obtidas foi possível destacar que o campo da habitação e suas políticas tem representado um grande espaço de lutas e resistência na busca não só do direito a moradia, mas também, da qualidade de vida.

Palavras-chave: Política Habitacional; Direitos; Serviço Social.

¹ Discente do 8º período do curso de bacharelado em Serviço Social – FASS/UFPA. E-mail: anabeatrizamorimferreira@gmail.com.

² Discente do 8º período do curso de bacharelado em Serviço Social – FASS/UFPA. E-mail: sodrigorampaio@gmail.com.

³ Discente do 8º período do curso de bacharelado em Serviço Social – FASS/UFPA. E-mail: carvalhocarol761@gmail.com.

⁴ Discente do 8º período do curso de bacharelado em Serviço Social – FASS/UFPA. E-mail: isabellymenezes@gmail.com.

ABSTRACT

The present article aims to contribute to the ongoing debate and discuss the main historical milestones and challenges faced in the field of housing public policies, which historically have been marked by a context of inequality and precariousness in their implementation in the Brazilian territory. Additionally, it seeks to reflect on the role of Social Services in addressing the obstacles present in the realization of housing rights and the importance of taking a stand in the struggles for the improvement of implementation and the creation of policies grounded in a commitment to human dignity, equality, and access to quality of life. The theoretical and methodological assumptions that guided the construction of this work originated from a bibliographic review. From the conclusions drawn, it was possible to emphasize that the field of housing and its policies has represented a significant space of struggles and resistance in the pursuit not only of the right to housing but also of a higher quality of life.

Keywords: Housing Policy; Rights; Social Services.

1 INTRODUÇÃO

O presente resumo tem por objetivo realizar uma discussão acerca da questão habitacional no Brasil e do trabalho dos profissionais do serviço social na política urbana e habitacional trazendo fontes históricas e referências sobre as principais problemáticas que envolvem as dificuldades diretamente relacionadas, e/ou de acesso a política habitacional, como também, a atuação dos profissionais de Serviço Social na política de habitação, mediando as expressões da questão deixadas pelas problemáticas habitacionais e sociais no espaço urbano. Nessa perspectiva, o trabalho está estruturado dividindo-se nos seguintes itens: 1. Introdução; 2. A política de habitação no Brasil elementos para o debate; 3. O Serviço Social e a sua relação com a política urbana e habitacional; 4. considerações finais; e referências bibliográficas.

O procedimento metodológico adotado foi a revisão bibliográfica. Na qual realizou-se a pesquisa nos anais do XVII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, nas quais se utilizou o descritor "Serviço Social e Política Habitacional", tendo os seguintes critérios de inclusão: a) trabalhos disponíveis online, b) similaridade com a temática da pesquisa, c) Idioma português; e os critérios de exclusão são: a) ausência de similaridade com a temática, b) trabalhos não disponíveis nas plataformas online, c) trabalhos em outros idiomas que não o português. A partir do levantamento bibliográfico foram encontrados 5 trabalhos que estavam dentro dos critérios de inclusão na pesquisa, essas produções posteriormente foram lidas e analisadas,

contribuindo para a elaboração deste resumo expandido.

A análise bibliográfica demonstrou a ocorrência de determinadas temáticas, como: Serviço Social, Política de Habitação, Urbanização, Participação Social, Remoção de moradores, Direitos Sociais, Desenvolvimento Urbano, Políticas Públicas. Ademais, na contemporaneidade, verifica-se que o Serviço Social enquanto profissão que atua na elaboração e execução da política habitacional, tem avançado no esforço da construção de estratégias interventivas críticas com vias a garantia de direitos e a emancipação do indivíduo.

2 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL

A questão da Habitação, teve seu início no fim do século XIX, com a atuação do modelo de produção capitalista emergente no Brasil. Ocorreu uma grande procura de trabalho por populações imigrantes tanto nas crescentes cidades quanto nos campos, somado ao contexto do fim da escravidão que motivou a expulsão da população negra dos campos e se concentrando nas cidades. Tendo em vista isso, ocasionou uma série de demandas na área do setor habitacional que estavam diretamente relacionadas a necessidade de condições melhores de vida e a seguridade de diversos direitos.

Ademais, o governo brasileiro diante desse cenário estabeleceu de forma inicial um crédito a empresas privadas para a construção de um novo número de habitações individuais, porém não retribuiu lucro aos empresários que se dividiram entre os que decidiram focar em loteamentos para as classes mais altas e os que objetivaram a construção de moradias coletivas, como é o caso das vilas operárias, cortiços, estalagens, etc., tornando-se a melhor opção para as camadas mais pobres que disputavam por um espaço em que pudessem permanecer.

Segundo Le Ven (1977) a existência desse projeto possuía um caráter segregacionista pois ele contribuía para a imposição da divisão de espaços que poderiam ser frequentados apenas por determinados grupos sociais, causando uma separação das classes mais altas das mais baixas que quase não tinham acesso a infraestrutura e políticas que amparasse suas necessidades, sendo deixadas completamente de lado.

Somado a isso, o Brasil só começou a formular o rascunho de uma política para a Habitação já no século XX com o impulso da Revolução de 30, período esse em que pela falta de importância dada pelo governo e a ineficiência das medidas para trazer soluções os problemas em relação à habitação aumentaram drasticamente e até os dias atuais é possível

notar as consequências geradas. Tendo em vista que, segundo Azevedo e Andrade (1982) o setor privado falhou em tentar administrar as demandas e o Estado tornou-se o principal agente e alvo das pressões e reivindicações da classe trabalhadora que passou a ser afetada pelo aumento dos aluguéis e reivindicavam salários mais dignos.

Dessa forma, o governo decidiu trazer a proposta de um financiamento através dos Institutos de Aposentadoria e Pensão de casas com destino a serem alugadas, porém a ideia foi pouco efetiva pois não tinha o poder suficiente para lidar com os problemas de moradia, como também, fechava seu atendimento apenas aos associados dos institutos.

As demandas apresentadas no setor de habitação começaram a gerar o surgimento de favelas e o crescimento das moradias informais causando também um grande déficit habitacional. Contudo, a partir de 1937 com o surgimento do Estado Novo se tem a existência de um órgão nacional criado para proporcionar residências para a população mais pobre, mesmo com resultados modestos tornou-se uma marca pioneira das políticas habitacionais no país.

Já na década de 50 até a de 90 foram marcadas pelo avanço ainda maior da indústria brasileira e pelo agravamento da desigualdade e o fortalecimento do crescimento da classe média que possuía condições de realizar financiamentos de moradias e bens duráveis enquanto a população da classe mais pobre continuava sendo colocada diante de condições insalubres de infraestrutura e tendo seus direitos ameaçados. Pois segundo Maricato (2000), a ilegalidade foi e é grande parte do modelo de desenvolvimento na habitação brasileira, devido a flexibilidade na aplicação da lei, que acaba permitindo a criação de moradias ilegais como uma alternativa às camadas mais pobres. Entende-se então:

O fato de as elites governarem historicamente para si mesmas, ao mesmo tempo abrindo espaços de extra legalidade negociada como resposta à pressão dos mais pobres, mostra que a democratização da gestão urbana não é só uma questão de bandeira política, mas a única possibilidade de revertermos essa situação. Abrir o processo de tomada de decisões sobre o investimento e controle do território urbano é um pressuposto para construirmos uma política urbana que inclua a totalidade dos atores sociais nas ações dos pactos federativos visando à internacionalização e ao reconhecimento do direito à cidade como um direito humano emergente de caráter coletivo dos habitantes das cidades do século XXI (Rolnik, 2002, p. 39).

Além disso, o crescimento dos movimentos populares em busca dos direitos não só a moradia mas de todos os direitos envolvidos nela, como por exemplo: saneamento, mobilidade urbana, segurança pública, entre outros, tem deixado sua marca na questão das políticas

habitacionais no Brasil, como é o caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) que surgiu oficialmente em 1984, ainda no período da Ditadura Militar que contribuiu para o agravamento de diversas desigualdades sociais no país, tendo como objetivo do movimento a luta pela terra e mudanças sociais, mas principalmente pela questão da Reforma Agrária que consiste em uma enorme reorganização das terras no campo que visa a redistribuição de grandes terras em propriedades menores e a alteração de um modelo agrário capaz de trazer uma divisão mais igualitária. João Goulart (1919-1979) que defendia a reforma agrária e urbana observou que:

Tenho a convicção de que a mesma imposição de consciência que nos leva a defender a reforma agrária deve levar-nos a defender a reforma urbana— não para um futuro longínquo e indefinido, mas para esta geração, para este período de renovação das estruturas da sociedade brasileira [...] Estou convencido de que este Seminário de Habitação e da Reforma Urbana, o primeiro concluído sob o patrocínio oficial sobre o tema, sem disfarces, da reforma idealizada e promovida sob a inspiração do Ministro Almino Afonso, é o começo desse trabalho e, em certo sentido, o começo da própria reforma (Goulart, 1964).

Sendo assim, nota-se a importância de garantir direitos e construir oportunidades que não se limitam a apenas uma esfera social, tendo em vista que o plano habitacional surge como um instrumento de suma importância pois nele se estrutura o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, onde se articulam as diretrizes, os objetivos, metas, instrumentos de planejamento e gestão habitacional concretizando o que se estabelece pela Constituição de 1988, onde diz que: direito à moradia é uma competência da união, estados e municípios, e a eles cabem a responsabilidade de promover programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais e saneamento básico para a população.

3 O SERVIÇO SOCIAL E A SUA RELAÇÃO COM A POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL

O Serviço Social é, ao longo de sua história, atravessado por diversas concepções e posturas profissionais, e no que tange o processo de urbanização vivenciado no Brasil, o Serviço Social não deixou de construir o seu perfil. Yazbek (2009, p. 129) já dizia que desde a legitimação da profissão ela se efetiva como “um dos recursos mobilizados pelo Estado e pelo empresariado, com o suporte da Igreja Católica”, e o interesse daqueles que a legitimaram se reflete na política de habitação, desde o seu período conservador que priorizava a moralidade

dos sujeitos e a perspectiva tecnicista que se desenvolveu na década de 50 e 60.

Nisto, as primeiras relações que o Serviço Social estabelece com a política de habitação manifestam as características de um Estado com ações paternalistas, clientelistas, voltadas para o controle da população e de práticas autoritárias (CFESS, 2016). A segregação de moradia e a expropriação de terra gerou um grande impacto a partir da década de 40, onde o assistente social, inserido na divisão social do trabalho, foi demandado para executar políticas higienistas, onde destaca-se o trabalho desenvolvido no Rio de Janeiro com as favelas, que são comunidades de famílias pobres que se concentram na área urbana. O Estado, que mesmo responsável pela mediação dos conflitos tende a manifestar a força da classe dominante, pois o conflito de interesses é de forças díspares, demanda o Serviço Social para que organize e acompanhe o processo de reassentamento das famílias pobres, isto é, a remoção desses moradores para um outro lugar, que será planejado pelo Estado – e aqui ele se legitima como um feitor de políticas públicas – mas que interessa ao interesse da classe dominante, pois os conjuntos habitacionais são construídos em áreas periféricas, distantes dos grandes centros urbanos.

A política segregacionista em que o assistente social se localiza para executar se constrói no contexto de Brasil em período de urbanização, correspondente à segunda fase do governo de Getúlio Vargas e também o de Juscelino Kubitschek, que marca o desenvolvimento industrial do Brasil e o inchaço dos grandes centros urbanos, mas está longe de se resumir a isso. Em nossa própria cidade, Belém do Pará, há exemplos atuais de como o Estado ainda lida de forma higienista, classista e racista na política de habitação. Inaugurada em 2012, a Orla de Belém, conhecida como Portal da Amazônia, foi um projeto que para ser executado, o Estado retirou as famílias que residiam no local da obra, situado no bairro do Jurunas – bairro de periferia, populoso, com níveis baixos de atuação do Estado senão em políticas de repressão policial – com a promessa de entrega de blocos habitacionais no mesmo bairro, e hoje, 12 anos depois, o número de famílias contempladas é pífio. O resultado disso é um Estado que retirou famílias de suas casas para receberem um auxílio aluguel; famílias que possuíam relações sociais no bairro, relações de trabalho, que iam à escola, iam à feira; vínculos que foram interrompidos por um Estado que as removeu dali para executar um projeto habitacional – mesmo que não de moradia – mas este projeto sequer afetou o empresariado proprietário dos portos existentes no local. Interrompida há 10 anos, a obra só foi executada onde haviam famílias pobres que moravam nas palafitas, hoje inexistentes.

Gomes afirma que:

O trabalho educativo, realizado pelo Serviço Social, partia do princípio de que as populações pobres urbanas se apossavam dos recursos da moradia de forma inapropriada. [...] Assim, os moradores de favelas eram considerados inadaptados, incapazes, dependentes, exigindo, portanto, uma ação social. [...] essas requisições profissionais tornavam o assistente social um agente útil no disciplinamento dos cidadãos. (2007, p. 184).

Mas, embora as contradições impressas na política de habitação, que ainda possui os mesmos diferentes sujeitos políticos (CFESS, 2016) como protagonistas do conflito, o Serviço Social modificou-se conforme a profissão foi amadurecendo em suas concepções até chegar ao seu momento de ruptura com o conservadorismo.

Na década de 60 e 70, a profissão começa a esboçar a orientação crítica ao pensamento conservador, mesmo que para desenvolver sua atividade de caráter mais administrativo – característica do Serviço Social na ditadura militar – onde abriu-se espaço para a reivindicação dos direitos dos moradores desses conjuntos habitacionais que eram, até então, a atuação principal do Estado na política habitacional. O trabalho social desenvolvido estava comprometido com a organização popular, para garantia de necessidades básicas que não envolviam somente a moradia, mas energia elétrica, água potável, escolas e hospitais, passando o Serviço Social a ser uma exigência nos programas habitacionais e de saneamento, atuando em projetos desenvolvidos para a população de baixa renda. Isso acentuou-se na década de 80 e 90 com o período de redemocratização, onde o Serviço Social passava a acenar compromisso com a regularização fundiária e a urbanização de assentamentos, além de mutirões que exigiam a oferta de lotes urbanizados e projetos de instalação de esgoto de qualidade nos programas já executados.

É nesse período, correspondente à organização do Serviço Social crítico – ou maduro – que surgiam as orientações de como o assistente social deve desenvolver estratégias políticas e profissionais para garantir que a população que demanda a política de habitação pudesse ter seus interesses expressos na correlação de forças que se manifestam no Estado. Guerra (2012) quando afirma que não há neutralidade na intervenção profissional é porquê, de fato, existe um conflito de interesses, e se há conflito é preciso ter estratégia, principalmente por que a classe trabalhadora está em desvantagem no avanço de força para defender seus interesses.

A democracia defendida pela profissão também se faz através da participação da população na tomada de decisões referentes às suas demandas, pois como afirma Halana

Araújo e Mônica Maria:

É mediante a participação da sociedade civil, e com a mobilização, que se consegue a criação de políticas públicas que atendam às demandas habitacionais dignas para a população. [...] Todo projeto habitacional, antes de ser feito, deve ter um estudo da comunidade para saber qual é a sua cultura, sua origem, de onde vêm essas pessoas, conhecendo um pouco de suas histórias, para quando for assentá-la, não se torne uma dicotomia da realidade (CBAS, 2022, p. 10-11).

O conhecimento teórico-metodológico, aliado à capacitação técnico-operacional e a dimensão ético-política que orientam a postura profissional, devem oferecer ao assistente social subsídios para preservar o caráter coletivo da luta pelo direito à habitação, incentivando a participação em movimentos sociais, nas organizações populares, buscando estratégias para intervir e garantir respostas às necessidades básicas da população, não mais como forma de mediação de conflitos, buscando meios de apaziguar as expressões da questão social e domesticar as manifestações, mas como forma de fortalecer o acesso aos direitos da população, fortalecer a perspectiva democrática como valor da profissão – não de forma messiânica a fim de esgotar a política de habitação, mas compreendendo a habitação, o papel da política e os interesses, as formas de ação e organização da classe dominante, do Estado e da classe trabalhadora como ferramentas de potência na regulação e produção do espaço político e técnico em que a profissão se insere (CFESS, 2016).

4 CONCLUSÃO

Portanto, é possível concluir que as políticas públicas de habitação representam uma parte muito importante dos direitos base que formam a dignidade humana. Tendo em vista que, vai para muito além de apenas a oferta de um local para morar, mas que carrega dentro de si laços de comunidade, de pertencimento e a formação de muitos aspectos do ser social, como também, tem se tornado ao longo da história palco principal dos reflexos do grande jogo de interesses marcados pela classe burguesa dominante e a classe trabalhadora dominada.

Ademais, o Serviço Social encontra-se no meio dessa contradição que fomenta marcas deixadas e que refletem até os dias de hoje, de ações mal pensadas e tardias do governo para lidar com essa questão.

Dessa forma, a profissão encontra seu grande desafio em desenvolver uma ação que não seja apenas pensada para apaziguar de forma rasa as problemáticas encontradas na habitação e servindo apenas como um mero instrumento dos interesses da classe dominante,

mas que reveja em seu processo de evolução e rupturas a uma visão unicamente tecnicista e conservadora da realidade, somado ao seu projeto ético-político, ações que reflitam de forma concreta estratégias que visem primeiramente a viabilização dos direitos da classe trabalhadora considerando suas particularidades, possibilitando decisões pensadas na superação das marcas deixadas pela desigualdade social e promovendo justiça social, como também, acesso a um direito essencial que é para todos e está constantemente entrelaçado com a qualidade de vida.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Luis Aureliano G. de. **Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- ARANTES, Otilia B. F.; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. **A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ARAÚJO, Halana; CRUZ, Mônica. **Política Habitacional e Atuação Profissional do Assistente Social: Uma Reflexão Pautada no Direito à Moradia**. XVII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, 2022.
- Conselho Federal de Serviço Social. **Atuação de Assistentes Sociais na Política Urbana: Subsídios para Reflexão**. Organização: Grupo de Trabalho do Conjunto CFESS-CRESS: Questão Urbana. Brasília, 2016.
- GOMES, M. F.C.M. **Política Urbana e Serviço Social**. Praia Vermelha. Estudos de Política e Teoria Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2007.
- GUERRA, Yolanda. **A Dimensão Técnico Operativa do Exercício Profissional** in SANTOS, C. M., BACKX, S., e GUERRA, Y. (org.) *A Dimensão Técnico Operativa no Serviço Social: Desafios Contemporâneos*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012.
- LE VEN, Michel. **Classes Sociais e Poder Político na Formação Espacial de Belo Horizonte**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1977.
- YAZBEK, Maria Carmelita. **O Significado Sócio Histórico da Profissão in CFESS/ABEPSS. Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.