



TRABALHO SOCIAL NA HABITAÇÃO E O SERVIÇO SOCIAL: REFLEXÕES A PARTIR DO PROJETO ÉTICO POLÍTICO

Social work in housing policy and social work: reflections from the Ethical and Political Project

Geisa Bordenave*

 <https://orcid.org/0000-0001-8607-9685>

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo refletir sobre as dimensões do trabalho social na política de habitação brasileira — historicamente marcada pela lógica de mercado —, considerando que este é um campo no qual o Serviço Social está inserido desde a sua gênese. O objetivo central é refletir, portanto, sobre os significados do trabalho social no âmbito da atuação da categoria profissional, analisando suas limitações, ligadas a uma herança conservadora, e suas potencialidades enquanto fomentador da autonomia e emancipação dos sujeitos, ou seja, em consonância com o Projeto Ético Político Profissional. A partir de uma trajetória de pesquisa no campo da habitação, a autora desenvolve sua análise considerando a literatura produzida sobre a temática, mas também suas pesquisas empíricas, desenvolvidas na cidade do Rio de Janeiro, envolvendo o programa federal Minha Casa Minha Vida, cooperativismo habitacional e projetos de assessoria técnica em habitação de interesse social.

PALAVRAS-CHAVE

Trabalho social; Política de Habitação; Projeto Ético Político.

ABSTRACT

This article aims to reflect on the dimensions of social work in Brazilian housing policy — historically marked by market logic — considering that this is a field in which Social Work has been inserted since its inception. The central objective is therefore to reflect on the meanings of social work within the scope of the professional category, analyzing its limitations, linked to a conservative heritage, and its potential as a promoter of autonomy and emancipation of the subjects, that is, in line with the Professional Ethical and Political Project. Based on a research trajectory in the field of housing, the author develops her analysis considering the literature produced on the subject, but also her empirical research, developed in the city of

*Assistente Social. Doutora em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ, Rio de Janeiro, Brasil). Docente no Departamento de Política Social e Serviço Social Aplicado na Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil). E-mail: geisabordenave@gmail.com

DOI 10.22422/temporalis.2023v23n46p342-356



© A(s) Autora(s)/O(s) Autor(es). 2023 **Acesso Aberto** Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR), que permite copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato, bem como adaptar, transformar e criar a partir deste material para qualquer fim, mesmo que comercial. O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

Rio de Janeiro, involving the federal program Minha Casa Minha Vida, housing cooperativism and technical advisory projects in social housing.

KEYWORDS

Social work; Housing policy; Ethical and political project.

Introdução

A política habitacional brasileira, historicamente atrelada às dinâmicas do mercado, vem passando por recentes processos de financeirização — para além da histórica mercantilização (Rolnik, 2015), em um contexto de crise estrutural do capitalismo (Mészáros, 2009). Muito embora a moradia esteja incluída no rol de direitos sociais do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, ao longo das últimas décadas sua desconstrução como direito e reafirmação como mercadoria é evidente. O já histórico privilegiamento da propriedade privada, elemento fundamental para a consolidação do modo de produção capitalista, em detrimento da função social da propriedade permanece — evidenciado pela transferência da responsabilidade por prover habitação para o mercado —, e se soma a um cenário de financeirização cada vez mais contundente (Rolnik, 2015; Arantes, 2012).

A inserção do Serviço Social na política habitacional brasileira remonta ao contexto do processo de urbanização do país, sob uma perspectiva higienista e remocionista, sobretudo entre as décadas de 1940 e 1960, se estendendo até os anos de 1990, sob forte influência conservadora, e pautados na lógica de controle e disciplinamento da classe trabalhadora (Gomes, 2015). Embora a presença do Serviço Social no campo da política habitacional remonte à gênese da profissão, a discussão sobre o direito à moradia permanece como um tema pouco discutido no âmbito do Serviço Social, se compararmos à produção referente às políticas que compõem a Seguridade Social, por exemplo — Saúde, Previdência Social e Assistência Social.

O presente artigo tem como objetivo central refletir sobre o trabalho social na habitação, a partir de sua percepção como um componente das políticas sociais urbanas — dimensão que só se constrói a partir de 2003 no Brasil (Paz; Diniz, 2018); e mais especificamente sobre o trabalho desenvolvido por assistentes sociais ao longo das últimas décadas nesta área. Os questionamentos que guiam as reflexões aqui apresentadas são: quais são os limites e possibilidades do trabalho social na habitação, considerando o contexto ultraneoliberal e (neo)conservador? No âmbito do trabalho social — que não é exclusivo da categoria profissional — quais são os caminhos possíveis para que os assistentes sociais atuem em consonância com o projeto ético político profissional?

A primeira seção tem o objetivo de realizar uma contextualização histórica da discussão do trabalho social, retomando algumas reflexões sobre a gênese da profissão — partindo da década de 1930 — e suas bases conservadoras, mais tarde rompidas, após o Movimento de Reconceituação. Na segunda seção são suscitadas reflexões sobre limites e possibilidades da busca por autonomia e emancipação da classe trabalhadora no bojo de políticas sociais focalizadas e residuais.

Pretende-se na referida seção refletir não apenas sobre os entraves próprios do capitalismo e do neoliberalismo e o caráter contraditório das políticas sociais, mas também sobre as especificidades da política habitacional brasileira, pontuando reflexões a partir do programa federal Minha Casa Minha Vida Entidades e a Lei da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social, Lei Federal nº 11.888/2008¹. Na terceira e última seção elege-se como fio condutor o Projeto Ético Político da profissão para refletir sobre o horizonte para um trabalho social que possa efetivamente contribuir para a emancipação da classe trabalhadora.

Reflexões sobre o histórico do trabalho social desenvolvido pelo Serviço Social na política urbana e habitacional

A gênese do Serviço Social como profissão institucionalizada, na década de 1930, está profundamente ligada à Igreja Católica, e uma perspectiva conservadora e filantrópica. A categoria emerge, neste período histórico, a partir da necessidade do Estado de oferecer respostas para as expressões da questão social, sendo o Serviço Social a categoria profissional que ocupa o lugar de representante do Estado com a finalidade de atenuar tais sequelas (Iamamoto; Carvalho, 1993). Há ainda que se considerar uma contradição que funda a discussão sobre a política urbana no capitalismo: as cidades são pensadas para atender as necessidades do capital em detrimento da população que as constroem e nelas habitam (Maricato, 2015).

Conforme destaca Gomes (2015) a categoria de assistentes sociais a partir de então realiza basicamente atividades que podem ser categorizadas em duas dimensões relacionadas:

a prestação de serviços assistenciais (dimensão material) e a ação educativa ou pedagógica, em que se destaca a mobilização e a participação de seus usuários (dimensão imaterial, ou político-ideológica). A intervenção desenvolvida pelos primeiros assistentes sociais contempla ainda a pesquisa social. Essas atividades profissionais tradicionais tornavam o assistente social um agente útil no disciplinamento dos cidadãos, exercendo a tutela ou o paternalismo, para que os indivíduos se integrassem no circuito constituído (Gomes, 2015, p. 106).

É nesta perspectiva de disciplinamento e controle da classe trabalhadora, sobretudo no que se refere às suas parcelas mais vulnerabilizadas, que o Serviço Social atua no âmbito da política urbana neste primeiro momento, tanto em processos de urbanização de favelas, quanto provisão habitacional, regularização fundiária e atendimentos emergenciais (Paz; Taboada, 2010). A questão da compreensão da favela como “problema” e as remoções para outras áreas da cidade são um ponto relevante neste período.

Conforme aponta Valladares (2000) no início do século XX, no Rio de Janeiro, as discussões sobre as favelas e o discurso moralizador sobre elas envolveu profissionais de diversos setores, baseados na preocupação de “combater a pobreza e a miséria”. Valladares (2000)

¹ As reflexões a partir do programa federal Minha Casa Minha Vida Entidades baseiam-se em estudos iniciados durante o período de doutorado, concluído em 2019. As reflexões pertinentes aos projetos ATHIS tem início em pós-doutorado realizado na Universidade de São Paulo, com bolsa FAPESP, no ano de 2021, e possui desdobramentos no pós-doutorado atual, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

menciona como um dos estudos pioneiros o trabalho de conclusão de curso da assistente social Maria Hortência do Nascimento e Silva “Impressões de uma assistente social sobre o trabalho na favela”, publicado no ano de 1942 — exemplo do discurso moralizador e disciplinador que marcava neste período o Serviço Social e a área da política urbana, expressa neste período pela atuação em áreas de favelas na cidade.

O trabalho social na política urbana, em um período marcado pelas percepções e atuações conservadoras no âmbito da profissão de Serviço Social, e, portanto, anterior ao Movimento de Reconceitualização e ruptura com o conservadorismo, parte então do pressuposto moralizador da pobreza. Além disso, outra marca desta atuação — ainda não totalmente superada, como veremos adiante — diz respeito à percepção da atuação no campo da habitação como “ajuda aos mais pobres” (Gomes et al., 2012; Paz; Diniz, 2018).

A trajetória do trabalho social na política de habitação responde às particularidades da formação sócio-histórica brasileira, seja no contexto das diferentes políticas e programas, seja pelo tamanho dos municípios, em especial aqueles de médio e grande porte ou metrópoles. Mas, paralelamente a esses fatores (políticas específicas e porte das cidades), o trabalho social é permeado por concepções e convocações conservadoras que, historicamente, foram se conformando na sociedade brasileira, que desqualificam a habitação popular e o papel do trabalho social, assim como em outras políticas sociais (Paz; Diniz, 2018, p. 35).

Entre os anos de 1964 e 1985, período marcado pelo contexto da ditadura militar brasileira, o destaque no que tange à política habitacional recai sobre o Banco Nacional de Habitação (BNH), empresa pública brasileira que visava o financiamento de empreendimentos mobiliários, criada a partir da Lei do Sistema Nacional de Habitação. Tal sistema operou, conforme aponta Rolnik (2015) com o objetivo de transformar cidadãos de classe média em proprietários, considerando esta como uma noção importante para a manutenção da ordem social. Sandra Cavalcanti, a primeira presidente do BNH, afirmou que “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito à propriedade” (Rolnik, 2015, p. 282).

Antes da efetivação do golpe militar e no auge de sua campanha pela presidência da república, Lacerda anunciou o compromisso público de “instituir um Banco Nacional de Habitação Popular, visando à construção de milhões de casas populares no Brasil inteiro para fazer de cada trabalhador um proprietário e dar às classes médias um lugar ao sol” (Mello, 1988, p. 76).

É a partir da criação do BNH que surgem os primeiros projetos e programas das Companhias de Habitação Popular (COHABs) e cooperativas habitacionais no país, criadas sobretudo para atender aos trabalhadores sindicalizados. Cabe salientar que, embora este período seja marcado por um atendimento de uma camada restrita da classe trabalhadora, e não atendimento das demandas das parcelas mais pobres, o trabalho social avança no sentido da discussão sobre demanda, participação social e organização (Paz; Diniz, 2018).

Paz e Taboada (2010) apontam que o foco do trabalho social na primeira fase do BNH foi a seleção dos futuros moradores, deixando uma forte marca

administrativa e de controle da demanda por moradia e da inadimplência. Mas, por outro lado, um legado importante do período BNH para a concepção do trabalho social foi a experiência nos conjuntos e cooperativas habitacionais implantados pelos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPS), a partir dos anos 1970, quando a centralidade estava na participação e organização coletiva dos mutuários e na discussão dos direitos e deveres do cidadão (Paz; Diniz, 2018, p. 37).

Desde o período em que ocorreu a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), no ano de 1986, até o início da década de 1990, há uma considerável pressão popular e iniciativas municipais constituindo políticas alternativas. A partir da Constituição Federal de 1988, estados e municípios passam a ter a função de promover programas habitacionais, no entanto, conforme apontam Paz e Taboada (2010) em um contexto na qual não havia uma política nacional com diretrizes e financiamento. Assim, o trabalho social neste momento ainda não possuía contornos bem definidos.

O início dos anos de 1980, ainda no que se refere aos contornos da política urbana, são marcados pelos projetos de regularização de favelas, que no Rio de Janeiro se voltaram principalmente para a distribuição de títulos de propriedade privada (Gonçalves, 2019), em uma perspectiva de reforço da “transformação dos cidadãos em proprietários”, embora isso não significasse efetivamente melhoria na qualidade de vida da população.

Nos anos 2000, com a criação do Ministério das Cidades no ano de 2003 e o Conselho das Cidades em 2004, amplia-se a concepção e o reconhecimento do trabalho social nas políticas habitacionais, que passa a ser compreendido como um componente da Política Nacional de Habitação (Paz; Taboada, 2010). Conforme consta em documento elaborado pelo Ministério das Cidades com a finalidade de definir as diretrizes para a realização do trabalho social na habitação, este aparece definido como “um conjunto de estratégias, processos e ações realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional e da população beneficiária” (Brasil, 2014, p. 5).

Dessa forma, com foco na intervenção o referido documento busca definir o trabalho social e “promover o exercício da participação e inserção social das famílias envolvidas em demais serviços públicos” (Santos, 2015). Ainda neste contexto a compreensão de trabalho social na habitação, ou trabalho técnico social como é também denominado, é marcada pela noção de “construção coletiva e um dos principais canais para fomentar ações que potencializem o fortalecimento da atuação dos sujeitos políticos, na perspectiva da garantia de direitos e transformação social” (Hein; Rossatto, 2020, p. 196). A compreensão, portanto, avança no sentido de buscar a consolidação do trabalho social na habitação, como componente da política social, e como potencial “mediação política estratégica na aliança com aqueles(as) que não têm voz (nem parcela) na esfera pública da cidade” (Raichelis, 2020, p. 7).

Até o ano de 2016 compreende-se que havia um caminho indicando uma perspectiva de reconhecimento do trabalho social como componente da política habitacional, muito

embora diversos problemas já tivessem sido identificados no desenho e implementação da política habitacional. Dentre as críticas realizadas ao programa federal Minha Casa Minha Vida (MCMV), mesmo antes de sua implementação, esteve por exemplo, a indicação de que o programa resultaria na permanência e até mesmo no aprofundamento da segregação socioespacial no país, assim como a não resolução do “nó da política urbana no país”: o acesso à terra (Santo Amore; Shimbo; Rufino, 2015).

Uma vez que as regras de mercado sugerem a garantia da maior taxa de lucro possível, ainda que os projetos atendam às exigências técnicas mínimas estabelecidas pelo Programa, os ganhos com a produção habitacional somente serão possíveis a partir de uma redução no custo de construção e/ou da redução do preço da terra. Tudo aponta para uma produção massiva de unidades na extrema periferia das cidades e a padronização dos empreendimentos (Cardoso; Lago, 2015, p. 9).

Após o golpe de 2016 e até o ano de 2022, o que se observa no âmbito da política habitacional no país — e evidentemente, também em outras políticas sociais e esferas — é um contundente desfinanciamento e esfacelamento do que havia sido até então construído. Assim ocorre um significativo desmonte das políticas sociais e participativas, que se aprofundam a partir da eleição de Jair Bolsonaro e o período da pandemia de Covid-19. O trabalho social então, como componente de uma política absolutamente desestruturada passa por um processo de “desidratação”, conforme definido pela professora e pesquisadora da PUC-São Paulo Rosangela Paz.

Limites e possibilidades para o trabalho social

Conforme explicitado no item anterior, o momento após 2022, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, é de reconstrução no âmbito da política urbana e habitacional. Não se trata, no entanto, de uma noção ingênua que desconsidera todos os problemas e fragilidades do que estava sendo construído até os anos de 2016, conforme evidenciado neste artigo. Cabe lembrar que no ano de 2021, com a promulgação da Lei nº 14.118/2021, o governo do presidente Jair Bolsonaro criou o Programa Casa Verde e Amarela (PCVEA), que trouxe alterações significativas na política pública tanto em forma quanto em conteúdo. O novo programa habitacional não contemplava a habitação de interesse social, destinado às camadas mais pobres da população. Esta pode ser apontada como a principal diferença entre ambos os programas, considerando que o MCMV contratou mais de 1 milhão e novecentas mil habitações destinadas à população mais pobre, na denominada Faixa 1 do programa (Euclides *et al.*, 2022). O programa MCMV é retomado após a eleição de Lula e substitui PCVEA. Serão desenvolvidas neste item reflexões acerca do MCMV, que servem para pensá-lo tanto no período de sua primeira etapa, entre 2009 e 2016, quanto em sua retomada no ano de 2022.

Cabe lembrar que o trabalho social na política habitacional brasileira, embora majoritariamente desenvolvido por assistentes sociais, não se configura como um campo exclusivo de atuação da profissional, não sendo, portanto, uma atribuição privativa do Serviço Social. No entanto, é possível desenvolver a reflexão de que se trata de um campo de atuação que se fortalece com a presença do Serviço Social, sobretudo levando em

consideração dois elementos-chave para o desenvolvimento do trabalho social: a sua dimensão socioeducativa e a perspectiva de fortalecimento da cidadania, ou seja, da construção de sujeitos coletivos (Paz; Taboada, 2010). Ambos os elementos mencionados encontram ressonância nos princípios do projeto ético político profissional da categoria, materializado no Código de Ética de 1993.

Como sabemos, assistentes sociais não são os únicos responsáveis pelo trabalho social, ao contrário, precisam reconhecer e qualificar-se para a interlocução com diferentes sujeitos que interagem e disputam esse lugar: funcionários do Estado em suas diferentes esferas de poder; profissionais de distintas formações; movimentos sociais; assessorias técnicas; empresas gerenciadoras; ONGs etc. (Raichelis, 2020, p. 294).

Nos próximos subitens, as reflexões se basearão no programa Minha Casa Minha Vida e, em seguida, sobre os projetos de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social, baseados na Lei Federal nº 11.888/2008.

Reflexões a partir do programa federal Minha Casa Minha Vida (MCMV)

No contexto do trabalho social desenvolvido a partir do MCMV, por exemplo, é bastante evidente a centralidade da Caixa Econômica Federal, o agente financeiro. O lançamento do programa MCMV ocorreu em 2009 como uma Medida Provisória (MP 459), reestruturando fundos já existentes e que haviam sido criados com outros objetivos, como por exemplo, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), tendo a Caixa Econômica Federal como gestora e operadora (Santo Amore; Shimbo; Rufino, 2015).

Cabe pontuar que o MCMV surge como um programa econômico², tendo sido interrompido durante o governo ultraneoliberal de Jair Bolsonaro, e retomado no ano de 2022 com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Na ocasião de sua primeira implantação foi concebido pelos ministérios da Casa Civil e Fazenda em diálogo com o setor imobiliário e da construção civil, buscando de forma declarada o “enfrentamento da chamada crise dos suprimentos americanos que recentemente tinha provocado a quebra de bancos e impactado a economia financeira mundial” (Santo Amore; Shimbo; Rufino, 2015). É esta uma das principais críticas realizadas ao longo dos últimos anos em relação ao programa: ele não foi concebido para ser uma política de habitação social, mas, sim, com a intenção de alavancar a economia. Isto ocorre num contexto de crescente “financeirização” da habitação, onde vivemos a desconstrução da noção de habitação como um bem social, associada à sua transformação em mercadoria e ativo financeiro (Rolnik, 2015).

A partir do momento em que a Caixa Econômica Federal é considerada o principal mediador da própria política social de habitação, o trabalho social passa a ser compreendido como um produto, medido e financiado. A perspectiva, no entanto, que tem sido defendida sobre os principais autores que vem debatendo o tema no âmbito do

² Sobre o Minha Casa Minha Vida e suas diferentes vertentes — uma delas é o MCMV Entidades — uma vasta literatura tem sido produzida tanto nas Ciências Sociais, como na Arquitetura e Urbanismo. Alguns deles são: Santo Amore, Shimbo e Rufino (2015), Rizek (2014), Cardoso (2013), Lago (2011) e Rolnik (2015).

Serviço Social (Paz; Diniz, 2018) é de que o trabalho necessita ser compreendido como um processo — e não como um produto —, e componente da política social. Para que haja melhoria da qualidade de vida das famílias, defesa dos direitos sociais, o efetivo acesso ao direito à moradia e à cidade, o incentivo e fortalecimento da participação e organização autônoma da população é preciso que haja sua compreensão como um processo.

A vertente denominada como Minha Casa Minha Vida Entidades, e criado também em 2009³, se constituiu como a que mais se aproximou do objetivo de atender às necessidades da população e reivindicações dos movimentos de luta por moradia por autogestão habitacional. A autogestão na habitação é pauta de diversos movimentos populares por moradia, como a UNMP (União Nacional por Moradia) Assim, o que se defende é que a população organizada possa gerir todo o processo de construção de moradias populares, em detrimento do controle que vem sendo exercido pelo mercado nas políticas habitacionais (Bordenave, 2018).

Assim, embora tenha representado uma parcela ínfima dos empreendimentos imobiliários construídos pelo MCMV (aproximadamente 3% entre os anos de 2009 e 2015), a modalidade Entidades permanece sendo a que possibilita melhores construções e participação da população de forma efetiva. Isto porque retira da equação um elemento central: os lucros das empreiteiras (Camargo, 2016). Desta forma, observa-se que na modalidade Entidades há mais espaço para a autonomia dos grupos organizados — através das denominadas entidades organizadoras — tanto na definição da demanda como também na construção dialogada de um Plano de Trabalho Social (PTS) que tenha potencial para atender as expectativas de fortalecimento da mobilização, de organização dos movimentos sociais e de uma prática autogestionária/emancipadora.

Reflexões a partir de projetos ATHIS no Rio de Janeiro

A Lei Federal nº 11.888, sancionada no ano de 2008 e conhecida como a Lei de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), institui o serviço gratuito de arquitetura, urbanismo e engenharia para habitação de interesse social. Conforme analisam Cardoso e Lopes (2022), a referida legislação utiliza o termo “assistência técnica”, muito embora na prática, as tentativas dos profissionais envolvidos tenham sido de efetuar uma assessoria técnica. Segundo as percepções dos autores, enquanto a assessoria técnica seria compreendida como um trabalho coletivo e participativo, a assistência técnica possuiria uma perspectiva mais técnica, pontual, e mesmo compreendida como assistencialista.

Mesmo decorridos quinze anos desde a publicação da Lei nº 11.888, é possível observar que a assistência técnica não avançou na perspectiva de uma consolidação como estratégia das

³ O Minha Casa Minha Vida, no ano de sua criação, contou também com a modalidade chamada “MCMV Entidades”. No MCMV tradicional, o financiamento é repassado para as empreiteiras, que constroem as habitações e vendem posteriormente. Na modalidade MCMV Entidades, o repasse do financiamento é realizado diretamente para “grupos organizados” construir suas próprias casas, incentivando dinâmica autogestionária, que se constitui historicamente como demanda/reivindicação de movimentos de luta por moradia no Brasil.

políticas públicas de habitação/ desenvolvimento urbano, embora seja temática frequente no âmbito das discussões referentes à questão urbana (Cardoso; Santo Amore, 2018).

É possível a partir disto refletir sobre o significado do que se tem pensado como assessoria técnica destinada às populações pobres e em situação de vulnerabilidade social: o trabalho social quando compreendido como mero assistencialismo no âmbito de uma política habitacional voltada para os mais pobres, perde força enquanto componente potencialmente emancipador e se equipara a mera ação assistencial, pontual e focalizada. Considerando o contexto macroeconômico, há que se lembrar que nas últimas décadas o movimento tem sido oposto à de uma ampliação das políticas públicas, considerando a lógica hegemônica contrarreformista (Behring, 2008). Havendo, no entanto, períodos de maior ou menor flexibilização no que se refere aos direitos sociais e políticas públicas com mudanças de governo — e períodos em que a ultradireita e o ultraneoliberalismo ganharam força no Brasil.

A partir do ano de 2017, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) — em todos os estados — definiu o direcionamento de 2% do seu orçamento para ações de assistência técnica em habitação de interesse social, o que significou uma contribuição tanto para o debate quanto para surgimento de algumas experiências (Carvalho, 2021). É sobre estas experiências, financiadas pelo CAU/RJ especificamente, que tenho desenvolvido minha pesquisa no âmbito do pós-doutorado. Conforme mencionam Cardoso e Lopes (2022), embora tais ações sejam positivas, considerando que tem sido propulsora de experiências participativas e significou a implementação da Lei nº 11.888/2008, a “Lei ATHIS”, ainda o fazem de modo incipiente, considerando a pontualidade, residualidade e a desconexão de uma política mais ampla de acesso à moradia.

A compreensão dos projetos ATHIS como produtos a serem entregues em espaços curtos de tempo, com pouco financiamento, reforçam a concepção de residualidade que permeia a política habitacional brasileira. Um dos casos empíricos de projeto ATHIS que pesquisei faz referência à usucapião especial urbana na Chácara do Catumbi, cidade do Rio de Janeiro⁴, projeto desenvolvido em poucos meses, desconsiderando o processo que envolve um projeto participativo. O trabalho social no caso da Chácara do Catumbi sequer estava previsto no orçamento — que só envolvia arquitetos — e só foi possível por conta de uma parceria com o departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) (Gonçalves; Vale, 2021).

Sobre o trabalho social desenvolvido a partir de tais projetos, é possível afirmar que: considerando o financiamento insuficiente e indefinição do que seria este trabalho social na própria legislação, percebe-se uma concepção de trabalho social como coadjuvante ou mesmo como desnecessário, o que por si só evidencia uma contradição, uma vez que tratam-se de projetos voltados para habitação de interesse social, e portanto, lidar com as expressões da questão social neste contexto deveria ser considerada como uma necessidade evidente.

⁴ Para mais informações sobre o caso mencionado ver trabalho de Gonçalves e Vale (2021).

Os caminhos para um trabalho social — e uma política habitacional — efetivamente emancipador

Os caminhos para um trabalho social na habitação que seja efetivamente emancipador e que tenha a perspectiva de fortalecimento da cidadania e democracia, passa necessariamente por uma outra concepção de direito à moradia. O “direito à moradia”, historicamente se constrói atrelado à noção de “direito à cidade”, categoria amplamente utilizada tanto na academia quanto por movimentos sociais urbanos, e que surge na década de 1960 na obra de Henri Lefebvre, definido como uma “plataforma política a ser construída e conquistada pelas lutas populares contra a lógica capitalista de produção da cidade, que mercantiliza o espaço urbano e o transforma em uma engrenagem a serviço do capital” (Trindade, 2012, p. 78).

O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos (Harvey, 2012, p. 74).

Assim, partindo da perspectiva de direito à cidade proposta por David Harvey, há que se considerar que uma das premissas para uma compreensão mais ampliada da política habitacional é entendê-la como um direito eminentemente coletivo. Isto porque considera-se, a partir da perspectiva teórica apresentada, o direito à cidade e à moradia como direitos conectados às reivindicações de exercer poder configurador no que se refere à própria política urbana (Harvey, 2014).

A opção aqui por analisar o trabalho social em habitação concomitantemente à própria política habitacional se dá justamente pela compreensão do trabalho social como componente da política. Assim, não se torna possível a análise do trabalho social isoladamente. Dessa forma, é possível conjecturar que um trabalho social comprometido com o projeto ético político da profissão possui alguns caminhos para trilhar. Trataremos a seguir de cada um deles.

Há que se considerar a necessidade de qualificação para a interlocução e diálogo com os diferentes sujeitos envolvidos, o que envolve os diferentes saberes envolvidos. Quando tratamos dos diferentes sujeitos envolvidos qualificar-se para a interlocução com os movimentos sociais e os sujeitos sociais, colaborando efetivamente para o fortalecimento dos movimentos da classe trabalhadora e buscando caminhos para que o protagonismo da população usuária esteja garantido. Parte-se aqui do pressuposto básico de que a categoria profissional deve basear sua atuação na busca por autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais, o que só é possível reconhecendo a liberdade como um valor ético central.

Estão postos alguns desafios conjunturais, tais como: no cenário ultraneoliberal e do capitalismo, a contrarreforma rebate em todas as políticas sociais — mesmo as mais consolidadas, como é o caso da Saúde — percebe-se então, um enfraquecimento ainda

mais significativo das políticas sociais a partir da negação de direitos já conquistados — ou ao menos parcialmente conquistados. Assim, no bojo da focalização temos os projetos ATHIS, se configurando como extremamente pontuais e residuais. Considerando as limitações postas por este tipo de projeto, há que se avançar no que tange à organização coletiva, almejando assim a ampliação e consolidação da cidadania plena e o que compreendemos como o aprofundamento da democracia.

Neste sentido, um desafio que está posto no que se refere à organização coletiva é também o enfrentamento dos processos de criminalização dos movimentos sociais que tem atingido movimentos populares urbanos de luta por moradia, assim como movimentos de luta pela reforma agrária: o “nó da política urbana”, a terra, permanece como uma questão a ser enfrentada.

Um ponto relevante a ser questionado diz respeito à própria “ideologia da casa própria” (Milano, 2013), que, sedimentando uma noção de que a única forma de provisão habitacional possível é através da propriedade privada individual — o que historicamente tem privilegiado a via do mercado — tem deixado de avançar na discussão sobre outras possibilidades de acesso à moradia. Políticas públicas que possibilitem, por exemplo, o aluguel social ou que privilegiem outras formas de propriedade, como o cooperativismo habitacional⁵, ou a conversão de imóveis ociosos para fins de habitação de interesse social, tem sido experiências à margem.

Considerações Finais

Os caminhos para a construção de um trabalho social e uma política habitacional que estejam em consonância com o Projeto Ético Político do Serviço Social perpassam o questionamento da ordem burguesa. O que se percebe, através da análise exposta no presente artigo, é que apesar das inflexões e mudanças que ocorrem de acordo com o período histórico e político analisado, o trabalho social carece de reconhecimento como componente estruturado no âmbito das políticas urbanas e habitacionais no Brasil.

No âmbito do programa MCMV, que conta com a problemática questão de ser operado por um agente financeiro, por exemplo, torna-se mais nítido o processo de fortalecimento da dimensão do trabalho social (desenvolvido não apenas por assistentes sociais, mas majoritariamente por eles) ao longo das décadas. Muito embora, caiba salientar que ainda não temos a exata noção de como irá se desenvolver a partir de sua retomada em 2023.

No âmbito dos projetos ATHIS, por outro lado, o trabalho social aparece como extremamente incipiente e indefinido: a legislação sequer define exatamente os moldes deste trabalho, o que demonstra uma provável compreensão de que se trata de um trabalho coadjuvante ou desimportante. Este caráter da lei ATHIS ocasiona uma

⁵ O modelo de cooperativismo habitacional uruguaio, embora tenha sido inspiração para movimentos de moradia no Brasil, como é o caso da União Nacional por Moradia Popular (UNMP), não avançou no sentido de se tornar um modelo replicável (Ghilardi, 2017). Mesmo grupos organizados para formar cooperativas a partir do financiamento do Minha Casa Minha Vida Entidades não foram legalmente reconhecidas como cooperativas (Bordenave, 2019).

consequência possivelmente problemática: um reforço da dimensão filantrópica/assistencialista, ao criar projetos residuais, focalizados e que não consideram a processualidade e relevância do trabalho social. Assim, os projetos desenvolvidos a partir de tal legislação possuem potencial para reforçar uma perspectiva (neo)conservadora de projetos urbanos e habitacionais para populações “de baixa renda” — conforme definido na Lei — que reforça um determinado tipo de projeto, com pouco financiamento e tempo de execução, voltado para populações em vulnerabilidade social.

É preciso, portanto, avançar no que se refere à perspectiva de política urbana e habitacional, que contemple o questionamento da ordem social e a hegemonia do mercado neste âmbito. Formas alternativas de provisão habitacional, tais como formas de propriedade coletiva e o aluguel social permanecem sendo pouco discutidos, e possuem o potencial para se constituir como estratégias que possibilitem a ampliação da política urbana e habitacional fora de uma lógica mercadológica.

É preciso, portanto, avançar nas estratégias da categoria profissional no sentido de buscar a organização coletiva a fim de consolidar estratégias para o fortalecimento de políticas públicas abrangentes e que tenham como horizonte efetivamente o atendimento das necessidades sociais da classe trabalhadora, mas também sua autonomia e emancipação política e humana.

Referências

ARANTES, P. O país precisa de uma profunda reforma urbana. **Caros Amigos**, ano XVI, n. 58, set. 2012.

BEHRING, E. R. **Contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BORDENAVE, G. O direito à moradia nas metrópoles brasileiras e o programa “Minha Casa Minha Vida”. **Revista Digital Simonsen**, n. 9, dez. 2018.

BORDENAVE, G. Histórias em três tempos: lutas por moradia em um contexto político-religioso na Zona Oeste do Rio de Janeiro. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais (Tese de doutorado), UERJ, Rio De Janeiro, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Presidência da República: Brasília. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008**. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº11.124, de 16 de junho de 2005. Presidência da República: Brasília, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014**. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades, 2014. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/2014/portaria_21_2014_trabalho_social.pdf. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Presidência da República, Casa Civil, Brasília. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm. Acesso em: 30 ago. 2023.

CAMARGO, C. M. de. **Minha Casa Minha Vida Entidades: entre os direitos, as urgências e os negócios**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2016.

CARDOSO, A. L. **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, F. S., SANTO AMORE, C. **Assessoria e Assistência Técnica para Habitação De Interesse Social no Brasil**. In: XV Coloquio internacional de geocrítica, las ciencias sociales y la edificación de una sociedad post-capitalista. Barcelona, 2018.

CARDOSO, A.; LAGO, L. **Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Impactos urbanos e sociais**, Relatório final da pesquisa referente à chamada pública MCTI/CNPq/MCIDADES nº11/2012, Linha Temática 1 – Aspectos de desenho, implementação e avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida, 2015.

CARDOSO, F. S.; LOPES, J. M. de A. Assessoria e assistência técnica para habitação de interesse social: do discurso à construção da prática profissional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 24, e202210pt, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/ZBrHmtD7K3BPVxT4GtmsMxR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 ago. 2023.

CARVALHO, Patryck. Regularização fundiária, projetos de urbanização e redução das precariedades. In: UEMURA, Margareth Matiko; NISIDA, Vitor Coelho; CAVALCANTE, Lara Aguiar (org.). **ATHIS para o direito à moradia**. São Paulo: Instituto Pólis, 2021.

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social. **Código de Ética Profissional dos/das Assistentes Sociais**. Brasília: CFESS, 1993.

EUCLYDES, F. M. et al. O processo de política pública do “Minha Casa Minha Vida”: criação, desenvolvimento e extinção. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, e020, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/XzN3FcCLxhX7dtzWBfdbhyN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 ago. 2023.

GHILARDI, F. Cinco décadas de cooperativismo de moradia no Uruguai. **Revista E-metropolis**, ano 8, n. 30, set. 2017.

GOMES, M. D. F. C. M. Serviço Social e políticas urbanas: entre o conservadorismo e a viabilização de direitos sociais. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v.15, n.2, p. 105–118, ago./dez. 2015.

GOMES, M. F. C. M.; FERNANDES, L. L. ; FRANÇA, B. A. . Pesquisas em Favelas: contribuições do Núcleo de Pesquisa e Extensão Favela e Cidadania ao debate sobre os desafios postos para o Serviço Social. **O Social em Questão**, v. 27, p. 133-150, 2012.

GONÇALVES, R. S., VALE, J. do. Propriedade coletiva e regularização fundiária: o caso da usucapião especial urbana coletiva da Chácara do Catumbi na cidade do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, 2021. DOI <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200064>

GONÇALVES, R. S. Reflexões preliminares sobre a reforma urbana e o direito à cidade. In: SOUSA JR., J. G. et al. (ed.). **O direito achado na rua: introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. v. 9, p. 187–192.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73–89, jul./dez. 2012.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo. Martins Fontes, 2014.

HEIN, C. D. S. ROSSATTO, T. Dimensão política da atuação dos assistentes sociais com movimentos de moradia na produção habitacional autogerida. In: PAZ, R. D. O. da; DINIZ, T. M. R. de G. (org.). **Serviço Social e trabalho social em habitação: requisições conservadoras, resistências e proposições**. Rio de Janeiro: Mórula, 2020.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez/CELATS, 1993.

LAGO, L. Autogestão na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. **Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 5, ano 2, jun. 2011.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 1968.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MELLO, C. R. D. de Albuquerque. **Direito Penal e Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1988.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MILANO, J. Z. **Aluguel social no Brasil: algumas reflexões sobre a ideologia da casa própria**. In: ENCONTROS NACIONAIS DA ANPUR, 15., n. 1, 2013. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/410>. Acesso em: 30 ago.

2023.

PAZ, R. D. O. da; DINIZ, T. M. R. de G. (org.). **Serviço Social e trabalho social em habitação: requisições conservadoras, resistências e proposições**. Rio de Janeiro: Mórula, 2020.

PAZ, R. D. O.; DINIZ, T. M. R. de G. O trabalho social na política habitacional: a vitalidade do Serviço Social. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 16., Vitória, ES. **Anais [...]**. Vitória, ES: UFES, 2018. p. 1–18.

PAZ, R. D. O.; TABOADA, K. J. **Curso a Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

RAICHELIS, R. Prefácio. In: PAZ, R. D. O. da; DINIZ, T. M. R. de G. (org.). *Serviço Social e trabalho social em habitação: requisições conservadoras, resistências e proposições*. Rio de Janeiro: Mórula, 2020.

RIZEK, C. O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades: provisão de moradia no avesso da cidade? **Revista Cidades**, v. 11, n. 19, 2014.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1. Ed. São Paulo. Boitempo, 2015.

SANTO AMORE, C.; SHIMBO, Lúcia Z.; RUFINO, M. B. (org.). **Minha casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**, Letra Capital, Rio de Janeiro, 2015.

SANTOS, F. de S. Trabalho social no programa Minha Casa Minha Vida: uma perspectiva de desenvolvimento como liberdade. **Revista de Economia da UEG**, v. 11, n. 1, 2015.

TRINDADE, T. A. **Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade**. São Paulo: Lua Nova, 2012.

VALLADARES, L. do P. A Gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 44, p. 5–34, out. 2000.

Submetido em: 30/08/2023

Aceito em: 23/10/2023