



POLÍTICA HABITACIONAL E TRABALHO SOCIAL: um olhar crítico sobre o projeto de trabalho técnico social

Solange Maria Gayoso da Costa¹

Resumo: As reflexões aqui apresentadas correspondem às observações das mudanças nas ações estatais de urbanização nas áreas de ocupação urbana da Cidade de Belém, e a avaliação do trabalho técnico social desenvolvido nos projetos habitacionais e urbanísticos direcionados as famílias assistidas por essas intervenções. Como referência a nossas observações usamos a experiência do Trabalho Técnico Social- PTTS do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal, para isso consideramos dois períodos de 2001 a 2004, o qual corresponde aos quatro primeiros anos da implementação e 2005 a 2007 no qual o PTTS sofre alterações substanciais na sua execução e direcionamento.

Palavras-chave: Trabalho técnico social, habitação, participação.

Abstract: The reflections presented here correspond to observations of changes in estate shares of urbanization in the areas of urban occupation of the City of Belém, and evaluation of technical work done in social housing and urban projects targeted the families assisted by the interventions. As reference to our observations we use the experience of Social- Technical Working-PTTS the Local Development Plan and Riacho Doce e Pantanal, so consider two periods from 2001 to 2004, which corresponds to the first four years of implementation and from 2005 to 2007 in which the PTTS substantial changes in its implementation and direction.

Key words: Technical social work, housing, participation.

¹ Doutoranda. Universidade Federal do Pará. E-mail: gayososol@yahoo.com.br



1. INTRODUÇÃO

A questão habitacional no Brasil não é recente, há registros da existência de favelas desde a virada do século XIX (Gomes & Pelegrino, 2005, p. 14). No início do século XX os governos iniciaram a aplicação de um modelo de política urbana - já desenvolvido na Europa – voltada para o embelezamento urbanístico da cidade, baseada nos princípios do movimento higienista, o qual difundia que os locais com grandes aglomerações de pessoas, com pouca circulação de ar, com águas paradas, sem esgoto e limpeza adequadas, eram propícios a proliferação de doenças infectocontagiosas como, febre tifóide, cólera, difteria, tuberculose, doenças que assustavam as classes mais abastardas. Era necessário, portanto sanear a cidade.

A expulsão da população mais pobre do centro da cidade, implicou no deslocamento dessa população para aquelas áreas das cidades sem infra-estrutura urbana implantada – no caso de Belém as áreas de baixadas – dando início a estratificação sócio-territorial na cidade. As áreas centrais, das terras altas, dotada de infra-estrutura urbana, habitada pelas famílias mais abastardas e as áreas de baixadas, na periferia das terras altas, desprovidas de infra-estrutura onde as famílias de menor poder aquisitivo se instalaram.

Na década de 40, várias intervenções foram realizadas com investimento financeiro americano na Amazônia, tendo em vista os áureos tempos da riqueza da borracha; foram realizadas obras de drenagem das áreas de baixada do igarapé do Tucunduba até Val-de-Cães e a ocupação de um dos vetores, a orla que margeia o rio Guamá, passava a ser uma necessidade já que a cidade estava em pleno processo de expansão. Com o esgotamento das terras firmes, o aumento vegetativo da população e o estrangulamento promovido pelas áreas institucionais, a população de baixa renda - não possuidora de condições para aquisição de terrenos nas áreas altas da cidade, foi levada a ocupar as baixadas próximas às áreas urbanizadas e aos centros de emprego.

Os anos 60 são considerados como marco importante na transformação e evolução em todos os aspectos da vida social e econômica da cidade. A construção de grandes conjuntos habitacionais refletia a nova política habitacional que o governo federal implantou com a criação do BNH, agente coordenador da política que passa a incentivar a criação das Companhias de Habitação a nível estadual.



Na década de 70 se intensifica a construção de conjuntos habitacionais e outros empreendimentos de habitação popular em áreas mais distantes do centro, no entorno da BR 316 e das rodovias secundárias do Coqueiro e 40 horas. Na década de 80, o processo de periferação acentua-se, evidenciado pela grande quantidade de conjuntos habitacionais; crescimento de ocupações irregulares na periferia urbana. Belém, na década de 90, após um intenso processo de urbanização, torna-se um complexo mecanismo de exploração e exclusão social, manifestando o caráter desigual combinado com o desenvolvimento do capitalismo.

Paralelo a isso, as transformações ocorridas na cidade, acentuadas pela crise do mundo do trabalho iniciada na década de setenta, aprofunda o problema da habitação para as classes populares. Numa outra perspectiva têm-se uma renovação da intervenção estatal na área social, observada principalmente pela adoção de programas direcionados à área habitacional com um direcionamento para a garantia da sustentabilidade dessas intervenções diante do mercado. Embora seja desejável essa sustentabilidade, que é apresentada como novidade na área habitacional, é questionada tanto pela forma como os programas habitacionais são estruturados, como pelas limitações impostas pelo capital e pela fragilidade do Estado sob orientação neoliberal. (Gomes & Pelegrino, 2005, p. 16).

Os programas habitacionais, organizados mais intensamente desde a década de quarenta, buscaram apoio no trabalho social para a implementação das ações governamentais. Um dos primeiros profissionais envolvido nesse trabalho foi o Assistente Social, os quais se tornaram um dos principais protagonistas desse processo, exercendo o papel da mediação entre a população mais pobre, alvo dos programas, e o Estado; desenvolvendo uma prática tutelar e educativa que visava a aprovação, o aceite e a adaptação da população aos modelos dos programas habitacionais.

Tradicionalmente o trabalho social esteve vinculado às atividades de adaptação e aceite ao tipo de intervenção, sendo bastante utilizado, principalmente, nas ações de remoção das populações mais pobres do centro da cidade. No processo de democratização do país e na renovação do serviço social, possibilitado pela inserção dos assistentes sociais nas assessorias aos movimentos sociais urbanos, que conduziram a formação do Fórum Nacional de Luta pela Reforma Urbana, contribuiu para a formulação de novas práticas na área habitacional, com a incorporação de várias modificações pleiteadas pelos movimentos sociais.

A política habitacional ganha outra direção e o trabalho social passa a ser entendido como fundamental no processo de implantação de tal política, sendo atualmente



obrigatório a sua apresentação, em forma de projeto específico, para as agências financiadoras.

Atualmente para atender essa exigência os proponentes dos programas habitacionais, sejam as companhias municipais ou estaduais ou até as associações e pessoas jurídicas de direito privado, são obrigados a apresentar uma proposta de trabalho técnico social, a qual deve no mínimo, considerar as orientações apresentadas no manual de orientações da CAIXA Econômica Federal, agência financiadora responsável pela implementação da Política Nacional de Habitação.

Interessa-nos então, avaliar a experiência do Trabalho Técnico Social-PTTS do Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e Pantanal – PDLRDP, para isso consideraremos o período de 2001 a 2004, o qual corresponde aos quatro primeiros anos da implementação do PDLRDP e está referida a gestão do PT na Prefeitura de Belém. E o período posterior, 2005 a 2007 o PTTS sofre alterações substanciais na sua execução e direcionamento quando se tem uma nova gestão municipal sob a coordenação de outro partido político, que não consegue dar continuidade a intervenção, abrindo mão da mesma, em 2008, para o Governo Estadual.

Têm-se então um programa de intervenção governamental que já está no seu sétimo ano de execução, com períodos bastantes diferenciados, quanto ao modelo de intervenção, em que o PTTS passa por alterações substanciais.

2. O TRABALHO SOCIAL DO PDLRDP

O PDLRDP, no período de 2001-2004, teve como princípio uma linha política voltada ao investimento no controle social, onde os agentes sociais da cidade de Belém são estimulados a participar das tomadas de decisões sobre a cidade. Um dos objetivos principais consistiu em propiciar aos agentes sociais locais condições de acesso à participação nas esferas de decisão concernentes a todas as atividades previstas nas diferentes etapas de implementação do referido Plano. Por sua vez, este caracteriza-se como um projeto integrado de intervenção urbanística e social, cujas linhas de ação são complementares entre si: desenvolvimento comunitário e controle social, regularização fundiária, implantação de infra-estrutura urbana, projetos habitacionais, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda.

Para resolver os problemas da falta de saneamento, o alagamento dos terrenos, a retenção de lixo em baixo das habitações, melhorar o ordenamento espacial da área e as unidades habitacionais, foram propostos procedimentos diferenciados para



serem executados na área objeto da intervenção.



O Trabalho Técnico Social- PTTS tem suas ações programadas desde a fase de elaboração do projeto até um ano após a execução das obras físicas. Na fase de elaboração, suas atividades foram direcionadas para a aproximação com as comunidades atingidas, para o diagnóstico e levantamento sócio-econômico, mapeamento dos mediadores e para o processo de discussão e deliberação sobre a intervenção. Ainda, importa ressaltar que as atividades dessa fase envolveram tanto os técnicos da área social como os técnicos do projeto físico. Sua execução foi implementada por meio do “Programa Sócio-Ambiental das Localidades do Riacho Doce e Pantanal”, este se define como um programa integrado voltado para o desenvolvimento de um processo pedagógico participativo junto à comunidade, visando o resgate da cidadania e a melhoria da qualidade da vida social e ambiental. Com ações específicas e diferenciadas, mas complementares entre si: **1) Desenvolvimento Comunitário e Controle Social; 2) Geração de Trabalho e Renda; 3) Educação Sanitária e Ambiental; 5) Acompanhamento Social às famílias remanejadas; 6) Serviço de Atendimento e Informação.**

2.1 Metodologia do trabalho técnico social

No período de 2001 a 2004, a composição da equipe levou a articulação junto aos órgãos municipais que atuavam diretamente no Planejamento Urbano e na área de assistência Social, que resultou numa equipe multidisciplinar e interinstitucional. A metodologia de intervenção dos técnicos teve, pois, como diretriz para a elaboração da proposta de intervenção, buscar um conhecimento concreto da situação concreta vivida pelas comunidades. Isto implica em identificar as representações dos agentes sociais locais e as práticas acionadas por estes para assegurar suas formas intrínsecas de coesão social.

Foi relevante para refinar este entendimento a formação de uma equipe pluridisciplinar e o estabelecimento de uma nova forma de divisão do trabalho dos técnicos, detentores de diferentes critérios de competência, de saber e de distintas formações acadêmicas.

Um critério preliminar foi à recusa do “dualismo” contido na divisão entre “trabalho social” e “projeto físico”, ou seja, entre “obra” e “social” ou entre “engenharia” e “serviço social”. A superar-se a simples “junção” destas atividades estabeleceu-se como padrão técnico de trabalho o aspecto relacional, com isso, superando também as práticas isoladas de especialistas e peritos tanto na definição do aparato conceitual que compõe o plano e que fundamenta a prática institucional, quanto às realidades localizadas.



No período de 2005-2007 houve um retrocesso nas atividades interdisciplinares na equipe técnica, se retoma a separação tradicional ente o projeto físico e projeto social.



Cabendo aos técnicos sociais as atividades de relacionamento com as comunidades impactadas pelo projeto, no sentido, de convencimento das alterações no planejamento da intervenção. O técnico social é retirado das ações de planejamento passando a ser apenas o executor.

2.2 A articulação entre o trabalho técnico e o saber dos agentes sociais locais no planejamento das ações.

No período de 2001 a 2004 na relação com os agentes sociais locais evitou-se estabelecer relações orientadas pelo favoritismo ou em soluções individualizadas para quaisquer situações, as quais pudessem enfraquecer laços de solidariedade e de coesão social. O padrão de relacionamento estabelecido entre a equipe técnica e as comunidades envolvidas priorizou as atividades e tomadas de decisões coletivas.

Já no período de 2005-2007, é retomada a relação de favoritismo e soluções individualizadas, procedimento deliberadamente utilizado como estratégia de enfraquecimento dos laços organizativos já estabelecidos.

2.4 Participação Popular e Controle Social: acesso às instâncias decisórias.

Para o período de 2001-2004, foi instalado o Conselho de Monitoramento e Fiscalização, composto pelos representantes dos agentes sociais locais. A composição obedeceu aos seguintes critérios: a) a **organização territorial como referência à forma de representatividade**: na pesquisa de campo foram identificadas as formas de organização territorial existentes nas comunidades do Riacho Doce e Pantanal; b) **Número de famílias como definidor da paridade**; c) **Eleição direta dos representantes**, através de assembléias individuais por quadra e rua; d) **Garantia da representação da organização social local**.

No período de 2005-2007, houve um processo de não reconhecimento pelo poder público municipal do Conselho de Monitoramento e Fiscalização já eleito e instalado. Sendo as lideranças tratadas como “encrenqueiras”, “baderneiras” e “perigosas”. Fato relevante que demonstra essa forma de tratar a participação social foi a primeira reunião (em janeiro de 2005), para tratar da continuidade das obras previstas no Plano, entre os membros do Conselho e o poder público municipal, cujo representante do poder público municipal foi o Coronel da Guarda Municipal.



3. CONCLUSÕES

Desde o processo de democratização do país em 1985, a palavra participação ganhou destaque e foi amplamente difundida tanto na instância governamental quanto nas organizações não governamentais. A participação foi adotada nos discursos, nos projetos de urbanização e habitação e vem explicitamente invocada nos manuais das agências de financiamento, aparecendo como uma exigência a ser cumprida e um pré-requisito para a liberação de recursos.

Os manuais ainda explicitam o entendimento sobre o que é essa participação, quem deve participar e como devem ser classificados aqueles que participam. Tais definições, disseminadas pelas agências de financiamento, impõem uma padronização e um modelo de participação a ser seguido. Um modelo, que no entendimento da primeira equipe de trabalho do PDLRDP precisou passar pela clivagem e cotejamento dos padrões estabelecidos nos manuais e àqueles próprios dos sujeitos da intervenção. Neste sentido, o modelo de participação proposto pela agência de financiamento foi readequado ou requalificado para incorporar as classificações e forma de organização dos agentes sociais locais. Contudo, ao mudar a gestão municipal, o modelo tradicional de participação é retomado e (re)enquadrado na modalidade do favoritismo e da cooptação.

No primeiro período analisado, o trabalho social se pautou em procedimentos que buscaram a interdisciplinaridade e participação dos agentes sociais locais no planejamento, na gestão e execução das ações desenvolvidas na área objeto da intervenção. Já no segundo período, se reestrutura o formato do trabalho social tradicional, em que cabe ao técnico social apenas a execução das ações voltadas para o atendimento das comunidades e para a tarefa do convencimento e aceite das alterações na execução do Plano. Observa-se então um retrocesso na gestão do PDLRDP, tanto na questão técnica, pois se retoma o modelo tradicional de implementação de projetos habitacionais no qual a área de engenharia tem primazia sobre a área social, numa relação de subordinação.

Algumas dificuldades e fragilidades da implementação do trabalho podem ser assim sintetizadas: a) a assimilação do modelo de trabalho social em todas as suas nuances e particularidades, especialmente, pelas instâncias deliberativas do executivo municipal e pelos técnicos de engenharia, ainda compreendido como um exercício novo de trabalho interdisciplinar, o que requer investimento cotidiano na sua afirmação e execução; b) uma fragilidade na gestão das políticas públicas e conseqüentemente dos projetos de urbanização e habitação, que ficam condicionados aos direcionamentos políticos



partidários; c) o incentivo e construção pedagógica do processo de co-gestão das intervenções governamentais ainda é vista, por muitas esferas da administração pública,



como ameaçador para a condução da intervenção, o que dificulta, muitas vezes, o trabalho social dos técnicos na busca de uma postura mais crítica sobre os modelos de desenvolvimento e o determinismo técnico-político.

Para finalizar, observa-se que trabalho social, aqui relatado, teve dois momentos antagônicos: um primeiro onde buscou-se efetivamente estabelecer um *padrão de trabalho técnico* em conjunto com os agentes sociais objetos da intervenção, capaz de propiciar uma reinvenção das práticas do serviço público voltadas para o denominado “desenvolvimento local”. O traço mais marcante desta reinvenção refere-se a práticas de implantação de projetos de re-urbanização não mais produzidas de fora ou para agentes sociais designados por visões estigmatizantes – “pobres”, “excluídos”, “carentes” -, mas encetadas com os próprios agentes sociais moradores das áreas afetadas. E um segundo momento, em que se retoma a forma tradicional de implementação de projetos de desenvolvimento urbano e habitacional em que há uma separação constante entre área de engenharia e área social e a prática de implementação de projetos concebidas apenas pelos técnicos e executada de maneira impositiva às comunidades.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Ana Paula, ROCHA DE SÁ, Maria Elvira, BARBOSA, Maria José Souza & GAYOSO DA COSTA, Solange Maria. O trabalho social em assentamentos subnormais: a experiência de erradicação de favelas nas áreas do Riacho Doce e Pantanal. In GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques, PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho. Política de habitação popular e trabalho social. Rio de Janeiro. DP&A, 2005.

ARRETCHE, M. Política habitacional entre 1986 e 1994. São Paulo; Fundap/Ipea/Fapesp. 1998.

BARBOSA, Maria José de Souza, et all. Estudo de caso: projeto Tucunduba: Belém-Pará. Belém, UFPA, 2003. (mimeografado).

BELLONI, I. Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas: uma experiência em educação profissional, São Paulo, Cortez, 2001.

GAYOSO DA COSTA, S. M. Desenvolvimento e gestão democrática em Belém: a experiência do plano de desenvolvimento local da Bacia do Tucunduba. In. Neves, Quintela & Cruz (org). A reinvenção do social: poder popular e política de assistência social em Belém (1997-2004). Belém. Paka-Tatu, 2004.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques, PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho. Política de habitação popular e trabalho social. Rio de Janeiro. DP&A, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. Plano de Desenvolvimento Local Riacho Doce e



Pantanal. Trabalho de Participação Comunitária. Belém: PMB, 2001. Volume IV.