

TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICAS URBANAS- retorno à práticas de apoio à remoção de moradores de favelas?

Maria de Fátima Cabral Marques Gomes

Escola de Serviço Social/ UFRJ

1 – INTRODUÇÃO

Esse trabalho destaca mudanças importantes no trabalho do Serviço Social nas intervenções públicas em favelas, analisando os principais pontos de inflexão teórica e política na trajetória da profissão, em sua inserção no espaço urbano. Realizamos ainda uma reflexão sobre os desafios impasses do trabalho social em uma perspectiva de emancipação social, desenvolvido no âmbito dos projetos de urbanização de favelas, que se multiplicam a partir da década de 1990, passando a compor a agenda pública. Data também desse período a importância estratégica que assume o Serviço Social na implementação de processos participativos, organizativos e apoio às intervenções físicas, sobretudo em projetos que envolvem remoções, realocações e remanejamentos de famílias em favelas.

É sabido que, desde sua emergência, nos anos de 1930 (NETTO,1992), a ação profissional do serviço social é requisitada para atenuar as seqüelas da questão social. Os distintos contornos que essa ação avoca ao longo da história devem-se às (re) configurações a partir de novos suportes teóricos, projetos, programas e práticas interventivas. Como outros profissionais, o assistente social insere-se na divisão sociotécnica do trabalho coletivo (IAMAMOTO & CARVALHO, 1993), sendo que suas atividades estão relacionadas à prestação de serviços e ação educativa (político-ideológica). A dimensão educativa pode se realizar em duas perspectivas: 1) pelo enquadramento disciplinador destinado a moldar seus usuários na inserção institucional e na vida social ou 2) pelo fortalecimento dos projetos e lutas das diferentes frações da classe trabalhadora. Assim, o profissional contribui para criar condições materiais e espirituais para a sobrevivência das classes populares e para a reprodução social (YASBECK, 1999).

Discutir a prática profissional em diferentes momentos pressupõe inseri-lo em um cenário mais amplo no que diz respeito ao espaço e ao tempo. Dessa forma, identificamos duas inflexões fundamentais ao longo da atuação do serviço social no espaço cidadão (GOMES, 2001) A primeira, que marca o contexto da emergência e desenvolvimento do processo de industrialização por substituição de importação, corresponde ao trabalho profissional de caráter tutelar realizado através da viabilização de serviços concretos e ação

educativa na perspectiva disciplinadora. Nesse momento, a profissão é influenciada inicialmente pela perspectiva franco-belga, cujas bases repousam no neotomismo e no higienismo. Posteriormente, com a hegemonia dos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial, verifica-se que a profissão passa a ter como referência o funcionalismo norte-americano com abordagens de caso, grupo e comunidade. A mudança de paradigmas de ação na passagem da influência franco-belga para a norte-americana não alterou a direção política dessa prática, aportando apenas uma tecnificação em relação à prática conservadora da profissão. Nessa perspectiva, a favela era vista a partir da ótica dominante, isto é como uma anomalia no espaço urbano que deveria ser extirpada. Essa visão fundamentou práticas da profissão no sentido de remover essas populações desses espaços, contrariando seus interesses, obstaculizando a consolidação de um projeto coletivo e cedendo lugar a projetos mais rentáveis para o capital e/ ou de embelezamento da cidade.

A segunda inflexão na prática do Serviço Social é observada, desde a década de 1960, com o esgotamento do modelo de substituição de importações e o agravamento da questão social. Através do movimento de Renovação do Serviço Social, que embora comportasse diferentes tendências, inclusive de cariz neoconservadora, a profissão estabelece uma ruptura em sua direção política ao buscar novos fundamentos teóricos na tradição marxista. Do ponto de vista teórico, destaca-se, inicialmente, uma leitura marxista ainda distorcida, posto que baseada em fontes secundárias¹, atualizada, posteriormente, nas fontes originais, na tradição marxista e em outros autores de diferentes disciplinas que aportam contribuições para pensar a questão social. Nesse contexto, a ação profissional passa a se articular aos movimentos sociais, visando o fortalecimento dos projetos e lutas das classes populares na sociedade, tendo como referência os direitos de cidadania em uma perspectiva de transformação social.

Com a reestruturação produtiva, a globalização da economia e a ofensiva neoliberal, novos desafios são postos para a profissão na garantia de direitos sociais em uma perspectiva emancipatória. Em muitas intervenções públicas em favelas observa-se o retorno de práticas remocionistas e/ou conservadoras que legitimam o deslocamento de populações para locais distantes dos centros urbanos que reforçam a segregação sócio-espacial e atendem aos interesses dominantes. Impõe-se aos moradores removidos um novo, desconhecido e distante local de moradia que implica em novos encargos financeiros,

¹ Conforme Netto (1991, p. 268), “os suportes do marxismo incorporados pela perspectiva da intenção de ruptura, nesse momento, são uns poucos textos de Mao (especialmente os ensaios, de 1937, *Sobre a prática e sobre a contradição*) e as ideias de Althusser (1979, 1980), além de materiais típicos do marxismo soviético”.

posto que muitas vezes são alocados em conjuntos habitacionais realizados com financiamento público, mas que devem ser pagos por cada morador.

2 – A ATUAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL NO ESPAÇO URBANO NA PERSPECTIVA TUTELAR E DISCIPLINADORA

A partir de 1930, o processo de industrialização atraiu um grande número de migrantes das regiões mais pobres do país e impulsionou uma acelerada urbanização, agravando as condições sociais e materiais do espaço urbano com a criação e a densificação de favelas. Nesse momento, a intervenção do Serviço Social em relação à questão social é marcada pela ótica da Igreja Católica (neotomismo) e se caracteriza por uma visão moralista sobre a questão social. Assim, coloca-se sob a responsabilidade individual o conjunto de problemas vivenciados pelos sujeitos tanto aqueles evidenciados através de problemas psicológicos como aqueles que se revelam por meio de condutas morais inadequadas. Essa influência da Igreja incorpora as abordagens e a ação política do movimento higienista² numa relação de complementariedade e de demarcação de áreas de competência

“O Serviço Social doutrinário católico brasileiro, inspirado diretamente no serviço social belga e francês, além de ter embutida um influência higienista indireta em suas bases conceituais e metodológicas, abriu espaço para uma formação higienista explícita e direta no currículo de suas escolas” (VASCONCELOS, 2000: 152).

Após a Segunda Guerra Mundial, o Serviço Social brasileiro recebe influxos de teorias e metodologias utilizadas pelo Serviço Social norte-americano, Essas teorias absorvem contribuições da psicanálise e da sociologia de base positivista e funcionalista/sistêmica. Vale ressaltar que o higienismo perpassou tanto o Serviço Social de cariz franco-belga como o norte-americano. Com abordagens de caso, grupo e comunidade a profissão se instrumentaliza teórica e tecnicamente, supervalorizando os instrumentos técnicos que são considerados autônomos e com um fim em si mesmo, baseados na defesa da neutralidade científica, O trabalho do assistente social, então, está voltado para a idéia de ajustamento e de ajuda psicossocial. Os profissionais desenvolvem uma prática tutelar

² O movimento higienista que tem suas origens ligadas à medicina social no século XIX e a psiquiatria na França, reflete uma mudança substantiva no campo da psiquiatria que até então se centrava no estudo e descrição dos sintomas e sinais visíveis da doença para sua etiologia: suas causas e sua gênese. A profilaxia compreende a partir daí o combate das causas dessas doenças. Esse combate não deve ser realizado apenas pelo médico, mas também por todos os que possam Ter uma ação junto às massas (VASCONCELOS, 2000).



através da ação educativa, da viabilização da assistência e de outros serviços concretos. A população alvo do trabalho do Serviço Social era considerada inapta, incapaz e dependente, exigindo a intervenção profissional para o seu enquadramento no circuito constituído. Além disso, a ação dos assistentes sociais era fragmentada, pontual e localizada, fora do contexto de políticas sociais mais amplas e sem garantia de direitos de cidadania, sobretudo aos habitantes das favelas, considerados excluídos da cidade formal.

Essa prática incrementava a dependência de grupos cada vez maiores da população em relação aos serviços públicos para o atendimento de suas necessidades, particularmente as referentes às condições de vida na cidade. No Rio de Janeiro, por exemplo, os assistentes sociais, até os anos 50 tiveram como campos privilegiados de ação instituições criadas pela Igreja Católica, como a Fundação Leão XIII, que tinha como objetivo maior o controle político da população favelada, e a Cruzada São Sebastião.

Dando continuidade a esta mesma linha de atuação, na década de 1960, durante a ditadura militar, os assistentes sociais são chamados para participar dos programas de remoção de favelas. Sua função nesses programas era criar um consenso que permitisse a remoção desse segmento da população para lugares mais afastados da cidade, abrindo espaço para o mercado imobiliário em áreas nobres.

3 – O MOVIMENTO DE RENOVAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL E A CONFORMAÇÃO DE UMA NOVA PRÁTICA PROFISSIONAL NO ESPAÇO URBANO

O Movimento de Renovação do Serviço Social no Brasil não foi homogêneo, compreendendo diferentes tendências teórico-metodológicas e distintas propostas políticas. Netto (1994) distingue três direções no contexto da Renovação do Serviço Social: 1) a modernizadora, 2) a de reatualização do conservadorismo e 3) a de intenção de ruptura. É importante ressaltar que tanto na primeira tendência, fundada no estrutural funcionalismo como na segunda baseada na fenomenologia estão ainda no horizonte do conservadorismo político, isto é: as mudanças almejas restam no horizonte da sociedade capitalista. Embora muitos trabalhos tenham sido realizados na perspectiva modernizadora no contexto do Regime Militar é a perspectiva de intenção de ruptura que vai, gradativamente, se colocando como hegemônica.

O processo de constituição da perspectiva da intenção de ruptura se desenvolve e se configura em dois momentos principais. O primeiro tem sua elaboração mais consistente no método de Belo Horizonte e, de forma mais ampla, essa tendência se caracteriza por uma contestação à prática institucional vista como reprodutora do *status quo*, buscando práticas alternativas em comunidades e/ou junto à movimentos sociais. O segundo se



referência à reflexão de Yamamoto & Carvalho (1993) que resgata a inspiração marxiana nos textos originais. A partir dessa referência, o assistente social define melhor seu papel na divisão sociotécnica do trabalho, como executor terminal de políticas sociais. Do ponto de vista político, articula-se com seus usuários e com os movimentos sociais no papel de mediador, obtendo legitimidade no conjunto dos mecanismos reguladores no âmbito das políticas sócio-assistenciais, desenvolvendo atividades e cumprindo objetivos que lhes são atribuídos socialmente e que ultrapassam sua vontade e intencionalidade.

De toda maneira, a perspectiva de ruptura do Movimento de Renovação do Serviço Social permite redimensionar a prática profissional no sentido de uma atuação mais ampla e com uma direção política definida no sentido da transformação social, atendendo os interesses das classes mais empobrecidas no espaço urbano. A profissão passa a se articular com as lutas dos movimentos sociais visando a garantia de direitos de cidadania e a organização da classe trabalhadora. O processo de redemocratização no Brasil, na segunda metade da década de 1970, os Códigos de Ética do Assistente Social da década de 1980 e de 1990 e o impulso verificado nas entidades organizativas da profissão, bem como as revisões curriculares no mesmo período, contribuíram para a construção de um projeto profissional com direção social definida, abrindo alternativas para a prática profissional, inclusive no espaço urbano (GOMES, 2007)

A participação dos assistentes sociais no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e em outros fóruns que tomaram parte da formulação da Constituição de 1988, contribuiu para a consolidação de uma prática em uma perspectiva mais ampla. Na medida em que universalização de direitos de cidadania passa a ser garantida na Carta Constitucional, alargam-se os espaços de prática profissional, delineando-se novos contornos para a gestão pública e a participação popular. Nessa conjuntura, a política urbana não pode mais se isentar das necessidades coletivas de consumo das classes populares e deve criar espaços formais de participação para os movimentos populares. Para além de elementos técnicos oferecidos pela profissão, exige-se um posicionamento político. Junto aos seus usuários, o assistente social pode contribuir para o desvendamento de uma série de contradições presentes nos processos sociais.

A ação do Serviço Social nessa perspectiva contempla não somente a assessoria aos movimentos sociais e às entidades das classes populares, mas podem ter ainda como referência famílias e indivíduos envolvidos no processo. No trabalho com indivíduos ou grupos, o profissional não pode perder de vista o encaminhamento ou orientação que possibilite avanços na luta pela cidadania. Ainda que as abordagens possam ser individualizadas, devem ser articuladas aos movimentos mais amplos da sociedade. Com

essa postura o assistente social revela que as mudanças se operam, sobretudo, a partir dos sujeitos políticos coletivos.

Assim, o papel central do serviço social no espaço urbano passa a ser o de mediador dos interesses entre a instituição onde se insere e a população com a qual trabalha, exercendo sua prática de forma crítica, criativa e politizante (IAMAMOTO, 1999). Nessa perspectiva o assistente social não deve perder de vista a história de nossa formação social de tipo patrimonial, caracterizada pela centralização do poder do Estado que tem impedido o fortalecimento da sociedade civil, colocando obstáculos para vocalização dos interesses autônomos da sociedade. Mesmo após o processo de descentralização política viabilizado pela Constituição de 1988, constatam-se dificuldades em incorporar as aspirações e interesses das classes populares através dos canais formais de participação.

A tarefa de mediação exercida pelo assistente social incorpora muitas dimensões, destacando-se a tarefa educativa, voltada para a socialização de informações, necessárias ao questionamento da realidade social no sentido de provocar mudanças.

4 – SERVIÇO SOCIAL E URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NOS ANOS NOS ANOS DE 1990- DESAFIOS E IMPASSES PARA UMA PRÁTICA EMANCIPATÓRIA

Com as sucessivas crises do capitalismo, com a reestruturação produtiva acompanhada pela ofensiva neoliberal temos uma conjuntura que não é propícia aos interesses dos segmentos populares. O conceito de neoliberalismo tem sido amplamente utilizado para caracterizar a insurgência de mudanças políticas e institucionais referenciadas ao mercado que realinham e atravessam a economia mundial, manifestando-se em diferentes escalas: nacional, regional e local, através de estratégias específicas relativas a cada contexto, e incidem sobre a cidade mediante a desconstrução e tentativa de reestruturação do espaço urbano, processos em curso no mundo globalizado desde a década de 1970. A literatura especializada no tema tem crescentemente apontado o neoliberalismo como um instrumento heurístico para compreender a condição urbana contemporânea (BRENNER; THEODORE, 2005). É nesse contexto que surgem os projetos de urbanização de favelas que gradativamente vão se colocando uma estratégia de reestruturação urbana, na medida em que implicam em remoção de seus moradores, dando lugar aos interesses dominantes.

Nesse sentido, o Serviço Social tem sido chamado projetos que envolvem remoções, realocações e remanejamentos de famílias em favelas que ainda que se utilizem de estratégias de participação e organização dos moradores visam um consenso no sentido legitimar os interesses dominantes.

É importante ressaltar que ainda que a perspectiva intenção de ruptura tenha se tornado hegemônica na profissão, verifica-se a persistência da abordagem tutelar, autoritária e compensatória que subestima as capacidades dos usuários de pensar, transitar com autonomia e exercer liberdades.

Nesse sentido, a dimensão metodológica do trabalho, esvazia-se de suas bases teóricas e políticas ao instrumentalizar os espaços de vocalização e interlocução dos usuários, não contribuindo para a emancipação política, com risco de crescente despolitização na ação profissional.

Assim, o assistente social deve estar atento para os antigos dilemas que são reatualizados, como a questão do caráter de controle que a profissão assume hoje nas intervenções urbanas.

5 – CONCLUINDO- para repensar as estratégias remocionistas em favelas

Tendo em vista os desafios colocados pela atual conjuntura e a persistência de traços conservadores da profissão, os assistentes sociais devem investir em suas tarefas cotidianas de maneira articulada aos movimentos sociais, na perspectiva de resistir aos modos opressivos de gerir a cidade, atentando para as novas possibilidades de atuação, para além das formas instituídas, estimulando novas modalidades de expressão coletiva. Nessa perspectiva, a participação popular é um dos elementos centrais. A experiência do processo participativo, na conquista do direito à cidade, permite a construção de uma base de novos valores e posicionamentos frente a questão urbana. O trabalho do assistente social no atual cenário, exige, portanto, que se redimensione a participação para que ela ultrapasse sua perspectiva conservadora de processo de cooptação no que diz respeito a processos de organização e de mobilização das classes populares.

Fundamental ainda é a potencialização das informações por meio das novas tecnologias da informação, da formação de redes sociais envolvendo usuários, movimentos sociais, assistentes sociais e outros profissionais envolvidos direta ou indiretamente com a questão urbana no sentido de radicalizar a democracia, de ampliar os direitos sociais e de ampliar o direito à cidade. Ainda que se reconheça que essas novas tecnologias informacionais estão, em geral, restritas a uma parte da população, carregadas da racionalidade técnico-instrumental e servem mais à tecnocracias institucionais, é preciso trabalhar a potência que essas tecnologias aportam no sentido de provocar mudanças significativas no espaço urbano, como ferramentas de desenvolvimento e emancipação.



REFERÊNCIAS

- BRENNER, N.; THEODORE, N. Neoliberalism and the urban condition. **CITY**, Vol. 9, nº. 1, April, 2005.
- BURGOS, Marcelo Baumann. "Dos parques proletários ao Favela- Bairro, as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro" in: Um Século de Favela. Rio de Janeiro, ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- IAMAMOTO, M. V. & CARVALHO, R. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil- esboço de uma interpretação histórico-metodológica, 9ª edição, São Paulo Cortez/CELATS, 1993.
- IAMAMOTO, Marilda V. Renovação e Conservadorismo no Serviço Social- ensaios críticos. São Paulo, Cortez, 1992.
- NETTO, J. P. Ditadura e Serviço Social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 1991.
- _____. Capitalismo Monopolista e Serviço Social. São Paulo, Cortez, 1992.
- VASCONCELOS, E. M. "O movimento de higiene mental e a emergência do Serviço Social no Brasil e no Rio de Janeiro". In: Serviço Social e Sociedade No. 63, São Paulo, Cortez, 2000.
- GOMES, M. F. C. M. Política Urbana e Serviço Social. Praia Vermelha (UFRJ), v. 16,17, p. 176-227, 2007.
- GOMES, M. F. C. M. Serviço Social na área da Habitação: da Tutela a Mediação. In: XVII Seminário Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social, 2001, Lima. Anais do XVII Seminário Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social, 2001.
- YAZBECK, M. C. "O Serviço Social como especialização do trabalho coletivo". In Capacitação em Serviço Social e Política Social. Brasília: CEAD/UNB, 1999, (módulo 2: Reprodução Social, trabalho e Serviço Social).