



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Políticas Públicas Setoriais

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E ESTUDANTES COM DEFICIÊNCIA

ARLETE NUNES DA SILVA¹

RESUMO

O presente artigo buscou identificar a inserção do/a Assistente Social na política de habitação da cidade de São Paulo, as demandas e requisições postas para essa profissão no tempo histórico analisado, bem como identificar no campo político e ideológico as soluções apresentadas pelas gestões ao longo dos anos para a questão habitacional.

Palavras-chave: Política de Habitação, Serviço Social, Questão Habitacional

ABSTRACT

This article sought to identify the insertion of the Social Worker in the housing policy of the city of São Paulo, the demands and requisitions placed for this profession in the historical time analyzed, as well as to identify in the political and ideological field the solutions presented by the administrations over the years for the housing issue.

Keywords: Housing Policy, Social Work, Housing Issue

1. A questão da moradia na cidade de São Paulo

Entre os anos 1950 e 2010, a cidade de São Paulo teve um incremento de 423% da sua população. Em 1950, contabilizava-se 2.151.313 habitantes; em 2010 tínhamos o registro de 11.253.503 habitantes num curto período de sessenta anos. (IBGE)

¹ Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro / Universidade do Estado do Rio de Janeiro



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Esse crescimento demográfico, iniciado em 1940 em decorrência da forte migração da população rural para os centros urbanos, gerou impactos profundos sobre o solo urbano.

É nos terrenos periféricos que as famílias pobres encontram a possibilidade de acesso a moradia, ainda que em condições que comprometam a dignidade humana.

Rolnik aponta que, em São Paulo, a proporção da população favelada era pouco relevante até a década de 1980

Um levantamento da Prefeitura de São Paulo realizado em 1973 indicou cerca de 70 mil habitantes, ou 1% da população do município à época. Estimativas baseadas no Censo indicaram, para o ano de 1991, uma população favelada de 900 mil habitantes, ou 9% da população total, enquanto, em 2000, a cidade passaria a ter 1,2 milhão de habitantes em favelas, correspondendo a 11% da população municipal. (Rolnik, 2015, p. 263)

É nos terrenos periféricos que as famílias pobres encontram a possibilidade de acesso a moradia, ainda que em condições que comprometam a dignidade humana.

No final da década de 1970 e início da década de 1980, algumas iniciativas governamentais foram adotadas como alternativa de enfrentamento à questão habitacional na cidade, a partir da reivindicação da população favelada. (Rodrigues e Seabra, 1986). Cabe destaque à criação da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano nesse período. É em março de 1977 que, enfim, a cidade de São Paulo passa a contar, em sua estrutura administrativa, com um órgão da administração direta responsável pela política de habitação no município - Decreto 14.451/1977.

Em reportagem da *Folha de S. Paulo* de 29 de março daquele ano, o então prefeito Olavo Egydio Setúbal, por ocasião da posse de Ernest Mange nessa pasta, declarou que “[...] a nova Secretaria deve melhorar o atendimento às pessoas que *têm possibilidade de adquirir uma nova casa*”. Já “[...] os *favelados*, são *figurantes* de um contexto muito mais complexo”. Disse ainda que um caminho a ser adotado pela administração seria a de criar “[...] programas conjuntos das Secretarias de Educação, Saúde, das Administrações Regionais e da Habitação (que) *procurarão levar o favelado de volta à sua terra de origem*.” (Folha de S. Paulo, 1977, grifos da publicação).

Quanto às iniciativas adotadas naquele decênio, em 1979, ainda na gestão do prefeito Setúbal² (1975-1979), é criado o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal³ (FUNAPS), através da lei municipal 8.906 de 27 de abril. Tratava-se de um fundo

² As informações aqui apresentadas foram extraídas da dissertação de mestrado defendida por Caio Santo Amore (2004), que avalia o mutirão na cidade de São Paulo.

³ A Lei que criou o FUNAPS (Lei Nº 8906, DE 27 DE ABRIL DE 1979) definia como habitação subnormal “a unidade habitacional que, a critério da Prefeitura, seja destituída das condições mínimas de segurança,



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

social destinado a atender a população com renda de até quatro salários-mínimos e que concedia subsídio a fundo perdido para a efetivação de soluções habitacionais diversificadas e seria operacionalizado pela Coordenadoria do Bem-Estar Social (COBES). (Rossetto, 2003).

Caio Santo Amore (2004) refere que as ações municipais em habitação, anteriores à criação do FUNAPS, estavam ligadas à produção de habitação da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), com recursos do Sistema Financeiro de Habitação - SFH, vinculado ao governo federal pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).

Nesse período, a COHAB-SP também desenvolvia ações de remoção e transferência de favelas. Foi predominante o caráter social que o fundo assumiu durante o período em que ele vigorou (1979-1993): ora com caráter complementar à implementação de projetos do BNH, ora como forma de atendimentos emergenciais e de risco, ora como proposta de caráter alternativo. (Rossetto, 2003).

No governo Mário Covas (1983-1985), o fundo se desvinculou do SFH através de sua reestruturação institucional e financeira. Nesse período, apoiou desde intervenções em situações de risco até assistência técnica para construção por mutirão, passando pela aquisição de terras e ainda pela regularização jurídica de áreas ocupadas. (Silva, 1994; Amore, 2004)

Durante a gestão Jânio Quadros (1986-1988), o FUNAPS ganhou certa autonomia e agilidade, constituindo-se como instrumento alternativo ao SFH. Era uma espécie de autarquia municipal (autônoma e vinculada diretamente ao gabinete do prefeito), ainda que essa condição fosse irregular, dada a inexistência de personalidade jurídica. (Rossetto, 2003)

Mesmo com certo aporte financeiro proveniente das Operações Interligadas⁴, as intervenções dessa gestão se limitaram a programas de desfavelamento, através do Programa de Canalização de Córregos e Abertura de Avenidas de Fundo de Vale (PROCAV) e atuações em situação de risco. (D'Alessandro, 1999).

durabilidade e dimensão, apresenta índices de insalubridade e não permita aos moradores o atendimento de suas necessidades primárias." (São Paulo, 1979, s/n).

⁴ Criadas em 1986 no governo Jânio Quadros – Lei 10.209/86, as operações interligadas, a chamada “Lei do Desfavelamento” consistia na alteração dos padrões de uso e dos índices de aproveitamento em determinadas áreas, tendo como contrapartida intervenções de interesse social e coletivo em outras áreas da cidade, bem como a produção de moradias de interesse social. Suspensas em 1998 e consideradas inconstitucionais em 2000, as operações interligadas buscavam a época a remoção das favelas, sobretudo nas áreas mais valorizadas da cidade, às custas da iniciativa privada.

Na gestão de Luiza Erundina (1989-1992), o fundo ganha grande aporte financeiro, fruto do aumento dos repasses aos municípios – instituído pela Constituição Federal de 1988 – e da captação de receitas orçamentárias alternativas das Operações Interligadas. (Vieira, 2015).

Eleita com forte apoio dos movimentos sociais e com o compromisso de executar políticas distributivas, em sua gestão a política habitacional tem destaque com a incorporação de processos autogestionários – o mutirão.

Dentre os diversos programas no âmbito da gestão, e particularmente aqueles baseados no FUNAPS, foi o programa de provisão habitacional por mutirão, chamado FUNAPS Comunitário, ou Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal Comunitária (FUNACOM), que se configurou como alternativa de dar resposta à questão da moradia na cidade. (Albuquerque, 2006).

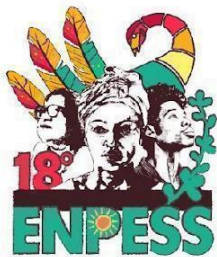
As propostas eram viabilizadas através de convênios do poder público com organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que, em sua estrutura, possibilitavam a participação integral dos mutirantes na execução das unidades habitacionais.

As gestões de Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000) representaram um retrocesso no processo de participação social e influência no rumo da política habitacional de São Paulo. Há um esvaziamento dos espaços públicos de participação institucional. (Vieira, 2015)

O Fundo, destinado à produção de habitação popular, é extinto e substituído pelo Fundo Municipal de Habitação (FMH), que passa a ser administrado pela COHAB-SP. O FUNAPS, que até então concedia auxílio financeiro à fundo perdido, passa a financiar as suas ações e proíbe a aquisição de lote e casas sem contrapartida financeira. (Rossetto, 2003).

A prioridade estabelecida pelo FUNAPS de utilização dos recursos para atender famílias de até quatro salários-mínimos dá lugar à criação do FMH, no âmbito do qual a demanda é ampliada e incorpora, em suas prioridades, famílias de até dez salários-mínimos, o que poderia alavancar uma política habitacional para setores de renda mais alta, distanciando o recurso do seu fim social.

Quanto às prioridades estabelecidas pela gestão Maluf-Pitta para a questão habitacional, o foco se deu para a verticalização de favelas através do Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas (PROVER) – projeto Cingapura. A modalidade de construção já não mais priorizava a organização popular através de mutirões e suas formas de organização, mas, sim, a de contratos com grandes empreiteiras. (Amore, 2004).



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Outro programa continuado nessa gestão foi o PROCAV, executado pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana em parceria com a Secretaria Municipal de Habitação, que era a responsável pela remoção das favelas. Ações de despejo e reintegração de posse de áreas públicas ocupadas movidas pela prefeitura contra os seus ocupantes, marcaram a atuação dessa gestão.

É também nessa gestão que a Secretaria Municipal de Habitação (órgão responsável pela execução da política habitacional) é desestruturada administrativamente, com a adoção da estratégia de contratação de empresas gerenciadoras – empresas terceirizadas para execução de projetos e obras e do trabalho técnico social. (Vieira, 2015)

Na gestão Marta Suplicy (2001-2004), a política habitacional não foi uma das prioridades da gestão. O relatório produzido pelo Observatório dos Direitos do Cidadão destaca que foi dada continuidade para os programas que envolviam contrapartida de recursos internacionais, como o PROCAV e PROVER, bem como dos contratos de mutirão que haviam sido paralisados, numa tendência a completar as obras iniciadas, não tendo havido, nesse período, novos investimentos que fizessem frente à demanda habitacional. (Cardoso, 2004).

A gestão Serra-Kassab (2005-2012)⁵ dá continuidade aos contratos da gestão anterior de projetos de urbanização de quatorze favelas. A entrega de títulos de regularização fundiária também foi objeto de atenção. Ações de despejo em algumas favelas da cidade são marcas dessa gestão, principalmente nas áreas de intervenção do Rodoanel e de ampliação da Marginal Tietê. (Vieira, 2015).

Com a criação do Ministério das Cidades, a partir de 2003, a cidade passa a contar com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal. (Bagnatori e Vieira, 2013).

Há, nesse período, um aumento significativo das ocupações em áreas de risco e de proteção ambiental, pressionando a gestão a criar alternativas para responder às pressões do Ministério Público: a gestão se encerra com o volume de cerca de 27 mil famílias em auxílio aluguel⁶.

⁵ O prefeito José Serra inicia seu mandato em janeiro de 2005 e renuncia em março de 2006 para concorrer ao governo estadual. Kassab, então vice-prefeito, assume a gestão no período de 2006-2008 e é reeleito para o mandato 2009-2012.

⁶ Dado extraído de notícia veiculada pela Folha de S. Paulo em 16 de setembro de 2012.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

A gestão Fernando Haddad (2013-2016) herda esse contingente de famílias que aguardam em auxílio aluguel o atendimento habitacional definitivo e tem o desafio de cumprir a meta de produzir 55 mil novas unidades habitacionais durante a sua gestão.

O alinhamento partidário entre as esferas de governo municipal e federal favoreceu o repasse de recursos e apoio em projetos da Prefeitura. (Silva, 2022).

A rubrica do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), criado em 2002 pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) com o objetivo de prover recursos para ampliar o acesso à infraestrutura na cidade, avança nessa gestão na revisão ocorrida em 2014 e passa a destinar limites mínimos anuais para implementação de políticas habitacionais.

Os 30% do fundo, destinados à habitação, possibilitariam a aquisição de terrenos – fonte de recurso fundamental para o alcance da meta estipulada pela gestão. O alto custo dos terrenos e a disputa pelo solo urbano pelas grandes incorporadoras, porém, constituíram fatores que inviabilizaram o cumprimento da meta e a gestão encerra o mandato com trinta mil famílias em auxílio aluguel⁷ e um número expressivo de novas ocupações pela cidade.

A gestão João Dória/Bruno Covas/Ricardo Nunes (2017 até julho/2023)⁸ é favorecida pelos terrenos adquiridos e desafetados pela gestão anterior e a entrada de recursos já autorizados pelo Programa de Aceleração do Crescimento do governo federal, o que possibilita dar andamento às obras de provisão habitacional e urbanização de favelas contratadas pela gestão Haddad.

No plano político-ideológico, sob o argumento de dar maior “eficiência” à administração pública, a gestão reorganiza as pastas e secretarias, reduzindo as Secretarias da Mulher, da Pessoa com Deficiência⁹ e a de Igualdade Racial a coordenadorias da Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania. E, ainda, extingue cargos comissionados exclusivos da carreira de servidores efetivos, ou seja, ingressantes no serviço público por concurso, e transforma outros em cargos de livre provimento, isto é, cargos com indicação de forma direta sem aprovação em concurso – os chamados “cargos de confiança”. (Silva, 2022).

⁷ Dado extraído de notícia veiculada pela Folha de S. Paulo em 16 de setembro de 2015.

⁸ O prefeito João Dória inicia seu mandato em janeiro de 2017 e renuncia em abril de 2018 para concorrer ao governo estadual. Bruno Covas, então vice-prefeito, assume a gestão no período de 2018-2020 e é reeleito para o mandato 2021-2024. Veio a falecer em maio de 2021 e a gestão é assumida pelo vice-prefeito Ricardo Nunes.

⁹ No caso da Secretaria da Pessoa com Deficiência, a gestão Covas/Nunes reestabelece a pasta na gestão 2021/2024.

Num primeiro ato do mandato, cria a Secretaria de Desestatização e Parcerias¹⁰, demarcando a intenção da gestão na “venda da cidade como política pública¹¹” sob o argumento de melhoria dos serviços públicos municipais e maior eficiência administrativa. A pasta teria como finalidade estabelecer parcerias estratégicas com o setor privado e instituir planos de desestatização do Município de São Paulo (Prieto; Laczynski, 2020).

O colapso do *Programa Minha Casa Minha Vida/Casa Verde e Amarela*, que deixou de aportar recursos desde 2018 para novos empreendimentos e obras de urbanização, cria o enredo que culminará com a mudança do FUNDURB como estratégia de favorecer o capital imobiliário. (Silva, 2022).

O executivo apresentou à Câmara Municipal o projeto de lei que altera a destinação de 30% dos recursos do Fundo, que antes estava reservado para a aquisição de terrenos pelo poder público, para a produção de Habitação de Interesse Social e outros 30% para a implantação de sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres e passa a ser aplicado em projetos e produção de Habitação de Interesse Social pelo mercado privado e o asfaltamento das vias da cidade – Lei Nº 17.217 de 23 de outubro de 2019 (São Paulo, 2019, s/n).

Não nos parece mera coincidência que, meses após a aprovação da mudança de aplicação dos recursos do FUNDURB, é apresentado projeto de lei que cria o programa habitacional *Pode Entrar* – Lei Nº 17.638 de 9 de setembro de 2021 (São Paulo, 2021, s/n).

Sob o argumento de criar mecanismos de incentivo à produção de empreendimentos habitacionais de interesse social, a requalificação de imóveis urbanos ou aquisição de unidades habitacionais destinadas às famílias de baixa renda, a Lei estabelece uma política habitacional de financiamento e locação subsidiados, em que o ente público adquire imóveis em construção ou em fase de projeto ou imóvel pronto pela via do mercado, transferindo recursos do fundo público para a iniciativa privada, numa nova estratégia de favorecimento da acumulação do capital. (Silva, 2022)

¹⁰ Embora Bruno Covas tenha extinguido a Secretaria de Desestatização e Parcerias e transferido seus técnicos e atribuições para a Secretaria de Governo, isso não significou alteração do projeto de mercantilização dos espaços públicos.

¹¹ Uma das estratégias da gestão municipal na condução das políticas públicas foi a de disponibilizar bens públicos para a iniciativa privada, num processo de desestatização e mercantilização dos espaços e serviços públicos.

Nesse contexto, com traços fortemente neoliberais¹² que conjugam a valorização do privado e a subordinação da política à economia, o/a Assistente Social é chamado para desempenhar as suas competências e atribuições.

2. Demanda e requisições impostas ao Serviço Social na Política de Habitação de São Paulo – conjuntura histórica e momento presente

A questão urbana e habitacional, no contexto do capital, assume a configuração de uma arena de lutas que coloca em confronto os interesses da população pobre e os interesses de mercado. E, nessa arena de lutas, o profissional de Serviço Social ainda tem que lidar com “adversários invisíveis” que, no campo político-ideológico, podem irromper num instrumentalismo da política, reduzindo a atuação profissional a respostas prático-imediatas, encobrendo as determinações da realidade do capitalismo.

Rosângela Paz (CRESS PR, 2022), ao explicar sobre o Trabalho Social em Habitação, chama a atenção para as experiências profissionais acumuladas nesse espaço sócio-ocupacional. Essas experiências se apresentam como possibilidades de construção de metodologias e aporte teórico que subsidiarão a atuação do/a Assistente Social nessa política.

Refere a autora que são as convocações e respostas que foram construídas ao longo da atuação desse profissional, na implementação de programas e projetos da política de habitação, que oportunizaram conceber práticas e saberes em consonância com o projeto ético-político da categoria.

O contexto social, econômico, bem como as mudanças políticas e institucionais, no entanto, alerta Rosângela Paz (CRESS PR, 2022), incidem sobre a profissão e a cidade e impactam na percepção das possibilidades de atuação nessa política.

A questão do urbano e da habitação na cidade de São Paulo estão fortemente imbricadas ao avanço do capitalismo e as mazelas dessa forma de sociabilidade. As respostas que o Estado vem construindo para essas questões, contraditoriamente, acirram a disputa pelo solo urbano e o habitar.

Essas contradições impactam diretamente o fazer profissional, que tem suas demandas atualizadas “[...] em torno de uma retórica gerencial, de mediação de conflitos e práticas empreendedoras de geração de emprego e renda e projetos de educação ambiental, e de

¹² Neoliberalismo é aqui entendido como a defesa do mercado e a diminuição do papel do Estado na economia.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

respostas pragmáticas e imediatistas, que privilegiam valores como família, ordem, propriedade” (Diniz, 2018, p. 280), deslocando a análise da questão social de sua gênese.

As convocações e requisições para o Serviço Social, desde a sua inserção no campo socioinstitucional da habitação, transitaram entre convocações conservadoras e assistencialistas, violentas e focalizadas, descoladas das necessidades habitacionais da cidade, com raros processos de participação e integração com o conjunto da população demandante.

Com base nas formulações iniciadas por Silva (1994) - que atualizamos e ampliamos para os fins desta pesquisa – e, a fim de ilustrar as convocações para a profissão, retomamos, nos quadros-sínteses que se seguem, as “soluções” dadas pelo município de São Paulo para a questão habitacional e as concepções presentes no decurso da ação do executivo municipal nessa política.

Quadro 1: Políticas de Intervenção para as Favelas no Município de São Paulo - 1961 a 1979

Período/Prefeito em exercício	Concepção sobre o “problema habitacional”	Solução
5 1961-196 P. Maia	Favela como "doença" da cidade, antro de crimes. Favelados como marginais	Extirpação do tecido urbano; remoção
9 1965-196 F. Lima		
1 1969-197 P. Maluf		
3 1971-197 F. Ferraz	Favela como "trampolim" para a cidade, transição do migrante	Vilas de habitação provisória
5 1973-197 M. Colassuono		
9 1975-197 O. Setubal		

Fonte: Silva (1994), Elaboração própria

Os anos de 1961 a 1971 foram marcados pela criminalização das famílias moradoras em favelas. Toda sorte de “marginais”, propensos a “vadiagem” e “criminosos” originavam das favelas. A solução apresentada pelas gestões no período era a eliminação, inclusive com uso de força policial.

As chamadas “Vilas de Habitação Provisória” marcaram os anos de 1971 a 1979. Os favelados passaram a ser encarados como migrantes e as precárias moradias como uma



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

“transição” para a cidade. A ação do poder público estava centrada na melhoria das condições socioeconômicas e culturas dessas famílias, compreendendo que a condição de “favelado” era uma condição provisória e intermediária e que, a partir das intervenções planejadas, as famílias teriam condições de ser “integradas” à cidade, cabendo ao Serviço Social essa “integração”.

Quadro 2: Políticas de Intervenção para as Favelas no Município de São Paulo - 1979 a 1988

Período/Prefeito em exercício	Concepção sobre o "problema habitacional"	Solução
1979-1982 R. Barros 1982 S. Curiati 1983-1985 M. Covas	Favela como expressão física das contradições urbanas; percepção de persistência na favela	1. Construção 2. Cooperação 3. Urbanização 4. CDRU
1986-1988 J. Quadros	Necessidade de recuperar terrenos urbanizados para atender interesses do mercado imobiliário, e garantir a construção civil. Favelados - Segregação	Remoção de Favelas

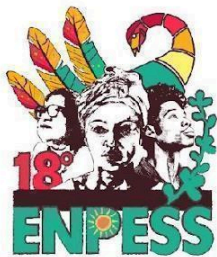
Fonte: Silva (1994). Elaboração própria

Nos anos de 1979 a 1985, a questão habitacional é evidenciada pela efervescência dos movimentos sociais que reivindicavam atenção às carências da população pobre. As soluções, até aqui aplicadas pelo poder público, no sentido de inviabilizar e culpabilizar os sujeitos pela sua condição, já não era possível. A favela é reconhecida como expressão física das contradições urbanas.

Ações de urbanização de favelas, regularização da posse e concessão de materiais e recursos financeiros para a autoconstrução fizeram parte das ações no período, cabendo ao Serviço Social mediar essas concessões, numa perspectiva de desenvolvimento de comunidade, demarcando a proximidade dessa profissão com os movimentos sociais. No entanto, na gestão que se seguiu – 1986-1988 – há um recrudescimento das ações em favor do mercado imobiliário e as favelas voltam a ser segregadas e a política de remoção das favelas é retomada.

Quadro 3: Políticas de Intervenção para as Favelas no Município de São Paulo - 1989 a 1992

Período/Prefeito em exercício	Concepção sobre o "problema habitacional"	Solução
1989-1992 L. Erundina	Favela como resistência	1. Mutirões autogestionários



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

		2. Urbanização 3. Trabalho Social
--	--	--------------------------------------

Fonte: Elaboração própria

A gestão da prefeita Luiza Erundina, entre os anos de 1989 e 1992, é marcada pela aplicação de políticas habitacionais descentralizadas e a inclusão da população e dos movimentos sociais na tomada das decisões de melhorias das condições de habitabilidade. Os mutirões autogestionários foram adotados como política, bem como a urbanização de favelas; o trabalho social é ampliado e fóruns regionais foram criados para definição das prioridades de aplicação dos recursos da habitação com a participação das representações populares.

As remoções ocorriam integradas a projetos de urbanização, possibilitando associar as necessidades de qualificação dos espaços à produção de unidades habitacionais. A gestão inaugura a modalidade de verticalização nas favelas de São Paulo.

Quadro 4: Políticas de Intervenção para as Favelas no Município de São Paulo - 1993 a 2000

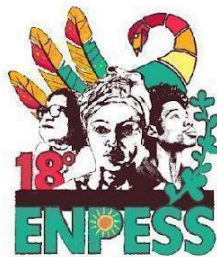
Período/Prefeito em exercício	Concepção sobre o "problema habitacional"	Solução
1993-1996 P.Maluf 1997-2000 C.Pitta	Ruptura do diálogo com a população. Favelados – Segregação	1. Ações de despejo em favelas 2. Centralização das decisões pelas gerenciadoras 3. Cingapura como peça de marketing e como forma de "esconder" o restante da favela

Fonte: Elaboração própria

A gestão que se seguiu foi marcada pelo desmonte da estrutura técnico-administrativa, criada para dar suporte às ações territorializadas. As ações de despejo são retomadas e o trabalho social é esfacelado; as obras dos empreendimentos, contratados por mutirão, são paralisadas.

As atribuições, que antes eram desempenhadas pelo corpo técnico efetivo da municipalidade, são transferidas para as empresas gerenciadoras, e a proposta de produção habitacional nas áreas ocupadas por favelas não tinha a intenção de requalificar os espaços degradados, funcionando apenas como peça de *marketing* da gestão (Albuquerque, 2006).

Quadro 5: Políticas de Intervenção para as Favelas no Município de São Paulo - 2001 a 2004



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Período/Prefeito em exercício	Concepção sobre o "problema" habitacional"	Solução
2001-2004 M.Suplicy	Proposta de integração da favela à cidade	1.Urbanização 2.CDRU 3.Carta de Crédito 4.Bolsa Aluguel 5.Moradia transitória (locação social) Proposta de diversificação das soluções habitacionais

Fonte: Elaboração própria

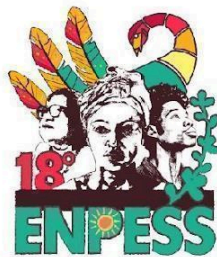
A gestão da prefeita Marta Suplicy, ocorrida entre os anos de 2001 e 2004, manteve as empresas gerenciadoras e, apesar de ter tido como proposta da gestão a integração da favela à cidade, pouco conseguiu avançar no sentido de efetivar essa ação. O Programa *Bairro Legal* regularizou a posse de um número significativo de moradores das favelas existentes, mas a titulação não foi acompanhada de obras de requalificação daqueles espaços.

É dada continuidade às obras de urbanização de favelas contratadas na gestão anterior, que contava com recursos internacionais, e é viabilizada, administrativamente, a retomada das obras dos empreendimentos de mutirão paralisadas na gestão Maluf/Pitta. Implanta-se o *Bolsa Aluguel* como alternativa de atendimento habitacional. Aprova-se o Plano Diretor Estratégico da cidade, construído com ampla participação dos movimentos sociais.

Cria-se o Conselho Municipal de Habitação e são realizadas conferências de habitação e orçamento participativo. Dois conjuntos habitacionais são implantados na modalidade Locação Social e Programa de Cortiços. A partir de diagnóstico da região central da cidade, amplia-se a diversidade de soluções habitacionais. Nesse período, inicia-se um processo de rediscussão das diretrizes do trabalho social e a relação com as gerenciadoras.

Quadro 6: Políticas de Intervenção para as Favelas no Município de São Paulo - 2005 a 2012

Período/Prefeito em exercício	Concepção sobre o "problema" habitacional"	Solução
2005-2006 J.Serra	Necessidade de recuperar terrenos urbanizados para atender aos interesses do mercado imobiliário, com ênfase em grandes obras viárias. Favelados - Segregação	1. Retomada das ações de despejo em favelas 2. Remoção de áreas de interesse imobiliário e rodoviário. Urbanização de Favelas



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

2006-2012 G.Kassab

3. "Cheque-Despejo" como
solução habitacional
4. CDRU/CUEM

Fonte: Elaboração própria

A gestão José Serra/Gilberto Kassab (2005 a 2012) foi marcada pela retomada das ações de despejo em favelas. Sob a justificativa de melhoria de viários, favelas em áreas de interesse do mercado imobiliário foram removidas. O pagamento de verba de apoio habitacional, com valores que não ultrapassaram o valor de cinco mil reais, passou a ser a “solução” para os problemas habitacionais da cidade.

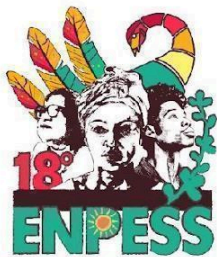
A concessão de títulos de posse também se configurou como ação habitacional da gestão, mas não ocorreu com a mesma intensidade que na gestão anterior. O enfoque dado por essas gestões foi a urbanização de favelas, uma vez que a gestão anterior havia deixado projetos e licitações iniciadas, prontas para serem executadas. Ao Serviço Social, cabia mediar os conflitos oriundos das remoções forçadas em decorrência do processo de urbanização e, ao mesmo tempo, elaborar estratégias para apropriação social dos espaços urbanizados. Ao mesmo tempo, é requisitado ao profissional mediar as intervenções nas favelas, que voltam a ser segregadas, e a questão habitacional acirrada. A gestão se encerra com o contingente de 27 mil famílias no auxílio-aluguel.

Quadro 7: Políticas de Intervenção para as Favelas no Município de São Paulo - 2013 a 2016

Período/Prefeito em exercício	Concepção sobre o "problema habitacional"	Solução
2013-2016 F.Hadda	Dívida histórica com movimentos de moradia; (In)conciliação entre mercado e interesse social; Parceria Público-Privada.	1.Urbanização 2.CDRU/CUEM 3.Auxílio Aluguel como programa habitacional

Fonte: Elaboração própria

A gestão Fernando Haddad herdou o contingente de 27 mil famílias em auxílio aluguel que aguardavam o atendimento habitacional definitivo, e teve o desafio de cumprir a meta de produzir 55 mil novas unidades habitacionais. A revisão do Plano Diretor Estratégico da cidade possibilitou



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

a criação de instrumentos jurídico-legais que, se aplicados, possibilitariam conduzir a política de ordenamento territorial e de acesso à habitação na direção do cumprimento da função social da propriedade.

Em Sehab, a terceirização dos trabalhos físico-territorial e social são mantidos e ampliados, reduzindo o trabalho dos técnicos a supervisores das atividades executadas pelas gerenciadoras. Ao mesmo tempo que o auxílio-aluguel é alçado à programa habitacional, a gestão pública lança normativos que restringe o acesso ao benefício.

O alinhamento partidário entre as esferas de governo (municipal e federal) favoreceu o repasse de recursos e apoios em projetos da Prefeitura. O alto custo dos terrenos e a disputa pelo solo urbano pelas grandes incorporadoras, porém, constituíram fatores que inviabilizaram o cumprimento da meta, e a gestão encerra o mandato com trinta mil famílias em auxílio aluguel e um número expressivo de novas ocupações pela cidade. É nessa gestão que a proposta de produção habitacional, em parceria com a iniciativa privada (PPP), é concebida.

Quadro 8: Políticas de Intervenção para as Favelas no Município de São Paulo - 2017 a julho de 2023

Período/Prefeito em exercício	Concepção sobre o "problema habitacional"	Solução
2017-2018 J.Dória	Transferência do fundo público para iniciativa privada;	1. CDRU/CUEM
2018-2021 B.Covas	Habitação como mercadoria;	2. Financeirização da habitação
2021-2023 R.Nunes	Planejamento estratégico com ênfase no mercado.	3. Remoção de favelas

Fonte: Elaboração própria

A gestão João Dória/Bruno Covas/Ricardo Nunes, de 2017 a julho de 2023, é marcada pela terceirização e privatização dos bens públicos. Secretarias que tinham o papel de demarcar a representatividade das minorias na política pública são desativadas. Implementa-se o Plano Municipal de Desestatização e cria-se a *SP Parcerias*¹³ que tem a missão de “promover o bem-estar socioeconômico, mediante processos de concessão, parcerias público-privadas, bem

¹³“A *SP Parcerias S/A* é uma sociedade de economia mista integrante da Administração Pública Indireta do Município de São Paulo, vinculada à Secretaria de Governo Municipal (SGM) e constituída com o objetivo primordial de estruturar e desenvolver projetos de concessão, privatização e parcerias público-privadas para viabilizar a consecução do Plano Municipal de Desestatização (PMD) e do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas.” (SP Parcerias, 2023, s/n).

como outros instrumentos de desestatização de projetos definidos como prioritários para a Administração Pública.” (SP Parcerias, 2023, s/n).

Altera o Plano Diretor Estratégico, autorizando o executivo a aplicar o recurso, antes destinado à aquisição de terrenos para a produção de habitação de interesse social, para compra direta de imóveis da iniciativa privada.

Na Sehab, empreendimentos do programa *Minha Casa Minha Vida*, viabilizados pela gestão anterior, são construídos e entregues e a ênfase do trabalho social se dá nas ações de pós-ocupação, realizadas pelas empresas gerenciadoras.

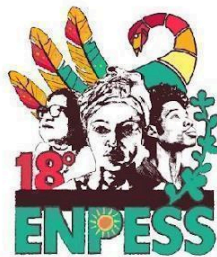
O controle sobre os beneficiários do auxílio aluguel é aumentado e mudanças no normativo de concessão daquele benefício restringe ainda mais o acesso, retirando da lista de beneficiários as famílias classificadas naquele normativo como vulneráveis – a essas cabia a política de Assistência Social e não a da Habitação.

Editais das PPP's são publicados e, sob a justificativa de dar maior celeridade na produção de unidades habitacionais, é criado o programa de aquisição direta de imóveis prontos ou em projetos da iniciativa privada. É retomada a remoção de favelas para a viabilização das PPP's e é criada a “indenização por melhorias” como alternativa de atendimento definitivo, desresponsabilizando a política de prover habitação para os optantes da “indenização”.

As diferentes conjunturas históricas e o papel do Estado na condução dessa política sofreram alterações significativas. A favela passou a ser compreendida como parte do tecido urbano: não era mais possível ignorar as expressões da questão social na configuração do déficit habitacional e na formação das áreas irregulares e de risco da cidade. Porém, os interesses econômicos, sobrepondo os interesses sociais, colocam o Estado como agente “facilitador” do processo de acumulação de capital no setor imobiliário, reiterando a desigualdade de acesso à terra e à cidade.

As ações da profissão, nessas diferentes conjunturas, se estabeleceram e se modificaram em face da correlação de forças sociais nesses diferentes contextos. A instrumentalização da política, intensificada no último decênio, lança para os/as Assistentes Sociais um novo/velho desafio: a reatualização do controle e enquadramento dos pobres expresso na imediatez dos processos institucionais.

3. Considerações Finais



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

As transformações decorrentes da crise do capitalismo se expressam no acesso à moradia para as populações pobres, situando a questão habitacional como produto da ordem social capitalista, portanto, uma das expressões da “questão social”, objeto da atuação do/a Assistente Social.

O processo de financeirização da economia, característica do modo de produção capitalista, converte habitação em mercadoria, portanto, uma nova forma de acumulação do capital. E, em sendo mercadoria, assume valor de troca, se distanciando do caráter social impresso na Constituição brasileira.

A ambiguidade no tratamento da questão habitacional na cidade de São Paulo, desloca a análise da questão social de sua gênese e, ao mesmo tempo, as demandas institucionais são “atualizadas em torno de uma retórica gerencial, de mediação de conflitos e práticas empreendedoras de geração de emprego e renda e projetos de educação ambiental, e de respostas pragmáticas e imediatistas, que privilegiam valores como família, ordem, propriedade.” (Diniz, 2018, p. 280).

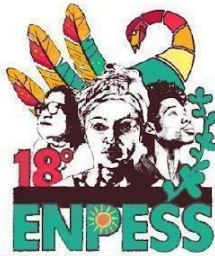
O/a Assistente Social participa da reprodução das relações de classe e do relacionamento contraditório entre elas. Isso significa que, no campo da política de habitação, a profissão se vê no interior do conflito entre os interesses do capital e da propriedade privada e sua especulação, e o interesse da classe trabalhadora no acesso a esse bem fundamental – a habitação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Maria José de. **Verticalização de favelas em São Paulo: balanço de uma experiência (1989 a 2004)**. 2006. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. doi:10.11606/T.16.2006.tde-18112010-141931. Acesso em 20 de setembro de 2022.

AMORE, Caio Santo. **Lupa e Telescópio: o mutirão em foco. São Paulo, anos 90 a atualidade**. 2004. 245p. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-09112017-095119/es.php>. Acesso em 20 de novembro de 2022.

BAGNATORI, Maura Iclea; VIEIRA, Nuria Pardilhos. Apontamentos sobre urbanização de favelas, remoções de moradias e trabalho social na cidade de São Paulo. **Revista O Social em Questão**, PUC-Rio, v. 16, nº 29, 2013, pp. 237-264. Disponível em <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/10artigo29.pdf>. Acesso em 29 de outubro de 2022.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

D'ALESSANDRO, Maria Lúcia Salum. **Avaliação da política de urbanização de favelas em São Paulo no período 1989/1992**. 1999. 176p. Dissertação (Mestrado em Administração) Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 1999.

FOLHA DE S. PAULO. **Prefeito e Secretário não prometem milagres**. São Paulo, 29 de março de 1977.

GUERRA, Yolanda Aparecida Demétrio. **A instrumentalidade do Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2002.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche – capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2015.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Tendências Demográficas: uma análise da população com base nos resultados dos Censos Demográficos de 1940 e 2000. **Coordenação de População e Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?id=282733&view=detalhes>. Acesso em 02/07/2022.

RAICHELIS, Raquel. Serviço Social: trabalho e profissão na trama do capitalismo contemporâneo. In: ALBUQUERQUE, Valéria; RAICHELIS, Raquel; VICENTE, Damares. (org). **A nova morfologia do trabalho no Serviço Social**. São Paulo: Cortez Editora, 2018, p. 25-65.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROSSETTO, Rossella. Fundo Municipal de Habitação. **Observatório dos Direitos dos Cidadãos**. São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP, n. 14, 2003.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas**. 2009, 194 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em <https://labhab.fau.usp.br/project/financeirizacao-da-politica-habitacional-limites-e-perspectivas/>. Acesso em 18 de agosto de 2022.

VIEIRA, Nuria Pardillos. **O Trabalho do Assistente Social nos processos de remoção de moradias: atualização de antigas requisições**. 2015. 239p. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.