



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE PSICOLOGIA
BACHARELADO EM SERVIÇO SOCIAL**

DANILA DE JESUS

**SERVIÇO SOCIAL E HABITAÇÃO:
UMA DISCUSSÃO SOBRE ATUAÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL EM EQUIPES DE
TRABALHO SOCIAL NA POLÍTICA HABITACIONAL, EM SALVADOR/BA.**

Salvador
2019

DANILA DE JESUS

**SERVIÇO SOCIAL E HABITAÇÃO:
UMA DISCUSSÃO SOBRE ATUAÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL EM EQUIPES DE
TRABALHO SOCIAL NA POLÍTICA HABITACIONAL, EM SALVADOR/BA.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Serviço Social, da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de bacharela em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dr^a Jacqueline Samagaia

Salvador
2019

DANILA DE JESUS

**SERVIÇO SOCIAL E HABITAÇÃO:
UMA DISCUSSÃO SOBRE ATUAÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL EM EQUIPES DE
TRABALHO SOCIAL NA POLÍTICA HABITACIONAL, EM SALVADOR/BA.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Serviço Social, da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de bacharela em Serviço Social, pela seguinte banca examinadora:

Aprovado em 05 julho de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Jacqueline Samagaia – Orientadora
Doutora em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil.
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Ana Maria Ferreira Cardoso – Examinadora
Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará, Brasil.
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Cristiana Mercuri de Almeida Bastos – Examinadora
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia, Brasil.
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, força maior que rege minha vida e não permite que eu esteja só em nenhum momento.

Aos meus pais, quem além de muito amor, me deram condições materiais e objetivas para que eu concluísse mais essa etapa em minha vida.

À minha avó, que com seu exemplo de vida muito ensina a viver.

Às minhas irmãs, por quem nutro grande admiração. Agradeço a elas por todo auxílio, incentivo e apoio em todos os momentos de minha formação, principalmente no desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço à professora orientadora, Jacqueline Samagaia, que ao longo dos meus 4 anos de curso teve participação ímpar na minha formação e no meu amadurecimento acadêmico, profissional e pessoal.

Agradeço também:

Às amigas formadas ao longo da graduação, em especial, às minhas companheiras, que muito me ensinaram a importância da alegria de viver: Aline Vilena, Adrielle Melo, Arely Miranda, Flávia Lopes, Jacielma Sousa, Josiele Carmo, Laila Martins, Talita Hora e Thamires Oliveira.

Às assistentes sociais participantes desse estudo, que mesmo com muitas tarefas, me acolheram e responderam ao instrumento de pesquisa, tornando possível a elaboração deste trabalho.

JESUS, Danila de. **Serviço Social e Habitação:** uma discussão sobre atuação do assistente social em equipes de trabalho social na política habitacional, em Salvador/BA. 88 f. Monografia (graduação em Serviço Social) – Instituto de Psicologia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como temática a relação do Serviço Social com a Política de Habitação. Particularizamos uma análise acerca do exercício profissional do assistente social inserido nas equipes de trabalho social da política habitacional, em Salvador/BA. Partindo da compreensão do Serviço social como uma profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho, uma especialização do trabalho coletivo, e frente às mudanças no mundo do trabalho nas últimas décadas, buscamos, através deste estudo, compreender como se organizam os processos de trabalho na política habitacional atualmente e como o assistente social tem se inserido neles. Para tanto, situamos a cidade de Salvador no contexto da urbanização brasileira, chamando atenção para as repercussões desse processo na questão habitacional desta cidade. Na interlocução entre o desenvolvimento da política habitacional e o Serviço Social, buscamos registrar as características do exercício profissional e suas particularidades em contextos históricos e políticos específicos. Nosso estudo tem natureza qualitativa e está fundamentado na abordagem crítico-dialético. Como metodologia, utilizamos o levantamento bibliográfico e pesquisa de campo. Esta última efetivada através de entrevistas com os assistentes sociais que atuam na política de habitação na cidade de Salvador/BA e integram as equipes de trabalho social no âmbito das instituições do estado e município. O assistente social como uma força de trabalho especializada requisitada a atuar na política habitacional, tem se inserido nesse campo profissional a partir de condições e relações de trabalho diversas, que refletem um contexto mais amplo das transformações no mundo do trabalho. O que se denota na política estudada é que a terceirização tem sido uma modalidade predominante na contratação de assistentes sociais, se tratando, de vínculos frágeis e de uma inserção precarizada. E no contexto das equipes de Trabalho Social o exercício profissional do assistente social é impactado com as determinações que são dadas ao Trabalho Social na política habitacional, além do próprio contexto no qual têm sido orientados os programas e os projetos nessa área.

Palavras-chave: Política Habitacional. Serviço Social. Trabalho Social. Trabalho do assistente social

JESUS, Danila de. Social Work and Housing: a discussion on the role of social worker in social work teams in housing policy, in Salvador / BA. 88 f. Monograph (graduation in Social Work) - Institute of Psychology, Federal University of Bahia, Salvador, 2019.

ABSTRACT

The present study is based on the relationship between Social services and housing policy. We particularize an analysis about the professional exercise of the social worker inserted in the social work teams of housing policy in Salvador/BA. Based on the understanding of the social service as a profession inserted in the social and technical division of work, a specialization of collective work, and in the face of changes in the world of work in recent decades, we seek, through this study, to understand how They organize the work processes in the housing policy today and how the social worker has been inserted in them. To this end, we situate the city of Salvador in the context of Brazilian urbanization, calling attention to the repercussions of this process on the housing issue of this city. In the interlocution between the development of the housing policy and the Social service, we seek to record the characteristics of the professional practice and its particularities in specific historical and political contexts. Our study is qualitative in nature and is based on the critical-dialectical approach. As a methodology, we used the bibliographical survey and field research. The latter was carried out through interviews with the social workers who work in the housing policy in the city of Salvador/BA and integrate the social work teams within the institutions of the state and municipality. The social worker as a specialized workforce requested to act in the housing policy, has been inserted in this professional field from different working conditions and relationships, which reflect a broader context of the transformations in World of work. What is denotes in the policy studied is that outsourcing has been a predominant modality in the hiring of social workers, dealing with fragile bonds and a precarized insertion. And in the context of Social work teams, the professional exercise of the social worker is impacted by the determinations that are given to Social work in housing policy, in addition to the context in which programs and projects have been oriented In this area.

Keywords: Housing Policy. Social service. Social work. Social Worker Job

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BHN	Banco Nacional de Habitação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
Inocoops	Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais
CAB	Centro Administrativo da Bahia
CEAS	Centro de Estudos e Ação Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CIA	Centro Industrial de Aratu
Conder	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
COTS	Caderno de Orientação Técnico-Social
COHAB	Companhia de Habitação
COPEC	Complexo Petroquímico de Camaçari
EPUCS	Escritório de Planejamento Urbanístico da Cidade do Salvador
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HBB	Habitar Brasil-BID
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
MCIDADES	Ministério das Cidades
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNHS	Política Nacional de Habitação e Saneamento
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
Seinfra	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas
SEDUR	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TS	Trabalho Social
ONU	Organização das Nações Unidas
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. A CIDADE DE SALVADOR NO CONTEXTO DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E A QUESTÃO DA MORADIA	15
3. SERVIÇO SOCIAL E TRABALHO SOCIAL: REFLEXÕES SOBRE O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA HABITACIONAL	28
3.1. ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE OS FUNDAMENTOS DO TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL	28
3.2. SÍNTESE DA TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA HABITACIONAL.....	38
3.3. O QUE É "TRABALHO SOCIAL" NA POLÍTICA HABITACIONAL PERSPECTIVAS HISTÓRICAS E CONTEMPORÂNEAS	49
4. O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NO ÂMBITO DAS EQUIPES DE TRABALHO SOCIAL, EM SALVADOR/BA	58
4.1. CONTEXTO SOCIOINSTITUCIONAL DA POLÍTICA HABITACIONAL EM SALVADOR	58
4.2. O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DOS ASSISTENTES SOCIAIS: ANÁLISE DA PESQUISA DE CAMPO.....	60
4.2.1 Trabalho Social	63
4.2.2 Equipes de Trabalho Social	65
4.2.3 Atribuições privativas – (plantão social)	70
4.2.4 Principais desafios na atuação profissional do assistente social	72
4.2.5 Autonomia profissional	73
4.2.6 Dificuldades na execução do trabalho social	75
4.2.7 Compromisso com projeto ético-político	77
CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS	82
ANEXOS	86

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso nasce primordialmente a partir da experiência da pesquisadora como bolsista de iniciação científica no projeto intitulado “A Realidade de Trabalho dos Assistentes Sociais nas Políticas de Habitação Urbana e de Saneamento na Cidade de Salvador/BA”.¹ Este projeto de pesquisa teve por objetivo analisar as condições de trabalho dos assistentes sociais no âmbito das políticas Urbana, Habitacional e de Saneamento, em Salvador.

Fazer parte de tal pesquisa - experiência que teve duração de três anos (2016-2019) - revelou um conjunto de elementos macroestruturais que dizem respeito à própria dinâmica das relações sociais, e que nos desafiam a pensar constantemente a profissão de Serviço Social. Chama-se a atenção para o fato de que, sem considerar a dinâmica que abarca o contexto social, econômico e político, a profissão dificilmente poderá ser compreendida na sua totalidade. Por isso, no âmbito dessa construção reafirma-se o papel crucial já exposto por Yamamoto e Carvalho (2014, p. 83) que é inserir a profissão de Serviço Social no conjunto das determinações sócio-históricas que lhe conferem um significado social e no âmbito das quais essa profissão se torna possível e necessária.

Nessa perspectiva, para se chegar à particularidade do nosso objeto de pesquisa, que foi o próprio trabalho do assistente social num determinado contexto de atuação e as determinações sociais, econômicas e históricas, oriundas deste contexto, nosso estudo teve que se apropriar da realidade sob múltiplos olhares recorrendo às bases materiais de constituição da nossa sociedade, numa construção dialética.

A configuração do presente trabalho, bem como seus objetivos e o que se pretendeu alcançar com eles decorreram dos estudos e desdobramentos do projeto de pesquisa mencionado, através dele chegamos a algumas considerações, as quais, ao mesmo tempo em que motivaram, também justificaram a produção teórica sobre o Serviço Social na área da política urbana e habitacional, a saber: a amplitude alcançada tanto na política urbana como habitacional nas últimas décadas, com ganhos significativos em termos de programas e projetos implantados pelo Estado em suas mais diferentes instâncias (federal, estadual e municipal); a expressiva atuação de assistentes sociais nesse espaço sócio-ocupacional, sendo um dos profissionais envolvidos na construção e operacionalização dos programas, projetos e ações que integram estas políticas; e frente a isso, os desafios colocados ao exercício

¹O Projeto que orientou esta pesquisa foi aprovado no edital Universal do CNPq, chamada CNPq/CAPES Nº 25/2015, contando com financiamento desta instituição para sua execução.

profissional nessas áreas, diante das mudanças no mundo do trabalho e a reconfiguração dada pelo Estado a essas políticas e suas problemáticas.

Nesse contexto, amplia-se a necessidade de construir debates teóricos acerca do trabalho do assistente social nessas políticas setoriais, bem como de compreender e apropriar-se dos processos de trabalho nos quais esses profissionais estão inseridos, tematizando os desafios posto ao trabalho profissional numa correlação com os fundamentos da profissão.

A partir disso, temos como objeto de estudo o exercício profissional do assistente social nas equipes de trabalho social que atuam na política de habitação, na cidade de Salvador. Ele se configurou justamente no âmbito de questionamentos surgidos na experiência em iniciação científica, as quais não puderam ser aprofundadas naquele momento, como foi o caso do conjunto de ações que se denomina como “trabalho social” na política habitação.

O que se atribui como trabalho social na política habitacional está intrinsecamente atrelado à intervenção física realizada pelos programas e projetos estruturados nesta área, bem como às repercussões que estas irão gerar a vida dos indivíduos que conseguem acessar a política. Sua origem remonta das primeiras experiências de uma política habitacional no Brasil, organizadas na década de 1960. O trabalho social nos programas de habitação, enquanto política de governo constituiu-se no Brasil a partir da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), com a Política Nacional de Habitação e Saneamento (PNHS). (SANTOS, 2018, p.126)

Todavia, apesar do trabalho social ter sido regulamentado a partir da criação do BNH e adquirido uma amplitude nacional, o Estado já havia vivenciado nos finais da década de 1930 e início da década de 1940 experiências de intervenções sociais em área de moradia da classe trabalhadora. Os profissionais que realizavam as atividades, dentre eles o assistente social, realizavam “inquéritos familiares” sobre a condição de moradia, as situações sanitária, econômica e moral dos moradores de favelas. Segundo Santos, nesta época, (2018, p.127) “[...] a perspectiva de atuação, baseava-se na moralização das expressões da questão social, da responsabilização dos indivíduos pelas péssimas condições de sobrevivência [...]”.

Assim, o trabalho social em habitação passa por transformações sofrendo influências de conjunturas sociais e políticas, tal como ocorreu com a criação do BNH (1960), ou com o Programa Habitar Brasil-BID (1994) e mais recentemente com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (2009), ou seja, esse trabalho tem sofrido alterações ou reatualizações de antigas práticas em função da própria dinâmica do Estado e de sua ação em função da política urbana e habitacional.

No contexto atual da política habitacional e de desenvolvimento urbano “[...] o trabalho social é um campo de disputa de concepções, de recursos e significados, permeado pelas tensões permanentes entre os interesses do mercado da construção civil e imobiliário e o direito à moradia [...]” (PAZ,*et al*,2018, p.121)

Os modos de obtenção de lucro pelo capital têm condicionado não só a organização da produção, mas os modos de vida e a forma e dinâmica do Estado em sua intervenção. Assim, as transformações no padrão de acumulação capitalista alteram não somente o mundo do trabalho, mas também incorporam novos elementos na relação que o Estado exerce com as políticas sociais, reconfigurando as próprias necessidades dos indivíduos. Nesse sentido, o Estado desempenha um papel preponderante na garantia de condições econômicas concretas para a manutenção do capitalismo, no entanto, se fragiliza do ponto de vista democrático e no seu papel social.

A lógica do capital financeiro tem sido predominante nas políticas voltadas para infraestrutura urbana e a habitação. Conforme Raquel Rolnik (2015), a financeirização do mercado tem servido como principal condutor para implementação de ações que articulam as demandas reais às exigências econômicas e institucionais quando falamos em urbanização e moradia nas cidades.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) criado em 2007 e Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em 2009 são exemplos de como o investimento público tem subordinado o espaço urbano ao capital. As críticas sobre tais programas começam desde sua concepção, quando estes são pensados para aquecer a economia do país, sendo as demandas reais posta em segundo plano, como a habitação e o próprio direito à cidade. (MARICATO, 2015)

Nesse sentido, torna-se necessário discutir amplamente como o Serviço Social, inserido no conjunto das relações de produção e reprodução capitalista, tem acompanhado essas transformações na ordem do capital.

O Serviço Social é uma profissão inscrita na divisão sociotécnica do trabalho. Trata-se de uma especialização do trabalho coletivo na sociedade capitalista, cujo objeto de trabalho sobre o qual incide a sua atuação profissional encontra-se no âmbito da questão social em suas múltiplas manifestações (IAMAMOTO, 2015). A questão social emerge no contexto de expansão do sistema capitalista, sendo impensável fora da relação de contradição entre capital e trabalho. Nessa lógica, a classe trabalhadora que depende da venda de sua força de trabalho para sua sobrevivência, gera riqueza social por meio do trabalho, mas não consegue usufruir

igualmente dela, pois essa riqueza socialmente produzida é apropriada em sua grande maioria, por uma parcela seleta da sociedade.

Assim, a questão social expressa as desigualdades e lutas oriundas da situação de exploração e pobreza vivida pelos trabalhadores, tão logo, adensadas pela intensificação das formas de exploração da classe trabalhadora e pelo seu distanciamento de um padrão de vida digno dado às condições de possibilidades sociais conquistadas pela sociedade em determinado tempo.

Deste modo, a questão social não se restringe ao reconhecimento das situações de pobreza e miséria, sendo tão mais complexa e profunda. Conforme Yamamoto (2006, p.268), “[...]ela expressa desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais[...]”.

Nesse bojo, é imperativo para o Serviço Social apreender e decifrar as novas roupagens e expressões que assume a questão social na atualidade. De tal modo, a reconhecer as cidades como locus das diferentes formas da desigualdade – social, econômica e política. Sendo essas desigualdades expressas no desemprego, nos baixos salários, no aumento da pobreza, no analfabetismo, nas crianças e famílias vivendo nas ruas, nos doentes sem tratamento, nas moradias precárias, na falta de terra para os/as trabalhadores/as, na violência e insegurança urbana. (CFESS, 2016)

Nesse conjunto de expressões da questão social, temos a falta de moradia e a apropriação desigual do espaço urbano, situações que não só confirmam como evidenciam as desigualdades econômicas e sociais entre as classes que disputam à cidade.

Nesse sentido, no rol das necessidades sociais historicamente construídas, a moradia se constitui como uma das necessidades mais premente dos indivíduos e diz respeito às condições de vida e de reprodução dos mesmos. Assim, a moradia está nas bases da produção material da vida, tal como a necessidade de comer, beber, vestir entre algumas outras. (MARX; ENGELS, 1987)

Os assistentes sociais como uma força de trabalho especializada, que através de sua formação profissional visam enfrentar as expressões da questão social oferecendo-lhes respostas no âmbito das políticas públicas, ao atuar na política urbana, com destaque para sua atuação na política de habitação, deparam-se com as mais diversas demandas que circundam a necessidade da moradia. Nota-se, no contexto urbano, que a moradia se torna condição fundamental para o acesso a outros direitos e para o enfrentamento da condição de pobreza e desigualdade nas cidades. Nesta direção, Paz *et al* (2018, p.110) apontam “[...]para além do

abrigo e da segurança, moradia envolve inserção na cidade, nos espaços públicos, na mobilidade e circulação, no acesso aos serviços sociais.

Ao mesmo tempo em que refletimos sobre tais necessidades sociais, destacando a moradia e as respostas que são promovidas através das políticas sociais para diminuí-las ou saná-las, enfatizamos a necessidade de se pensar o papel do Estado e das forças sociais que ele representa. Nesse sentido, com relação à questão habitacional:

o Estado brasileiro nunca conseguiu garantir o direito à moradia, realizando sempre atendimentos parciais e fragmentados, com programas que privilegiam parcela da demanda, deixando a maioria sujeita a buscar em um mercado especulativo soluções frequentemente caracterizadas pela precariedade ou informalidade” (DINIZ, 2018, p.274)

Com relação ao trabalho do assistente social nas políticas públicas, dentre elas a política habitacional, é necessário considerar que as respostas operadas pelo Estado às expressões da questão social incidem na relação que o assistente social estabelece com seu objeto de trabalho, pois esse profissional “[...]depende do prévio recorte das políticas definidas pelos organismos empregadores, que estabelecem demandas e prioridades a serem atendidas” (IAMAMOTO, 2009, p.13-14). Assim, os assistentes sociais são cotidianamente desafiados a atuar no campo das contradições, sendo sua intervenção tangenciada pelos fundamentos da profissão e seus princípios constitutivos, como o direcionamento ético e político que lhe serve de referência, e atuando no contexto dos conflitos e contradições próprios da sociedade capitalista contemporânea.

Diante disso, buscamos problematizar o trabalho profissional dos assistentes sociais na política habitacional, pautando a configuração da política e dos programas, e os processos de trabalho nos quais estão inseridos. Nessa direção construímos o seguinte questionamento: como o profissional de Serviço Social se insere nas equipes do trabalho social na política de habitação? Quais são as demandas em torno desse “trabalho” que convocam a atuação de assistentes sociais? Para quê e para quem ele se destina? Sobre isso, Couto (2009, p.1) afirma:

Cada vez mais, é imperativo ao assistente social identificar aquilo que requer a intervenção profissional, bem como reconhecer de que forma essa intervenção irá responder às necessidades sociais que, transformadas em demandas, serão privilegiadas nos processos de trabalho nos quais a profissão é requerida.

Assim, o objetivo geral do estudo foi analisar o exercício profissional do assistente social nas equipes de trabalho social que atuam na política de habitação, na cidade de Salvador. Em vista disso, foi necessário apropriar-se do trabalho do assistente social na política habitacional, e ao mesmo tempo, tecer as mediações com o conjunto de ações que se denomina como “trabalho social” tal como é desenvolvido na política habitacional, ou seja, analisando sob a perspectiva dos instrumentos normativos e operacionais que definem este

trabalho. Nesse ponto de vista, ressaltamos a inserção dos profissionais de Serviço Social nos processos de trabalho dessa política.

O trabalho do assistente social não ocorre de forma isolada, individualizada, ou sem conflitos, mas está incluso em uma estrutura organizacional que visa corresponder aos pressupostos da política social, dos programas e projetos aos quais se vincula sua atuação. Nessa perspectiva, torna-se relevante problematizar a inserção dos assistentes sociais nas equipes de trabalho social na política habitacional. Posto isso, pretende-se dar conta desta temática no presente estudo.

O estudo realizado configurou-se como uma pesquisa de cunho qualitativo, a qual, conforme Minayo (1998, p.21-22), é o tipo de pesquisa que visa responder a questões muito particulares, “[...] ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”. Nesse sentido, a proposta de analisar criticamente o trabalho do assistente social na política habitacional em um determinado contexto de atuação, a saber, nas equipes de “trabalho social”, e tomando Salvador como o local que abriga a pesquisa de campo, abarca uma multiplicidade de questões nas quais não se pode desprezar a relação dos indivíduos entre si, dos indivíduos com as instituições empregadoras e o fluxo de mudanças que ocorrem na sociedade nas suas diferentes esferas: social, econômica, cultural, política; em diferentes tempos históricos.

A base qualitativa desta pesquisa, segundo Minayo (1998, p.15), se explica pelo dinamismo que a realidade social possui, e pelos seus signos e significados entrelaçados na vida individual e coletiva, que é tão rica na sua existência.

Para empreender um estudo que se aproxima da totalidade da vida social, e que nele estejam imbricadas as manifestações da existência dos homens em sociedade, as ciências sociais lançam mão de instrumentos e teorias, ainda que de forma imperfeita, mas que se afinam no percurso investigativo, na construção do conhecimento, na teorização, na análise da realidade. Assim, o caminho metodológico de esclarecimento do objeto deste estudo, bem como, de todas as nuances dos objetivos aqui traçados, se fez a partir da adoção de procedimentos teóricos e práticos que mantêm uma relação de complementaridade na construção do conhecimento.

Para obtenção de dados teóricos foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental. E para a coleta de dados empíricos, realizou-se pesquisa de natureza qualitativa, tendo como instrumento de coleta entrevistas.

A pesquisa bibliográfica como um dos procedimentos iniciais foi imprescindível para aproximação com tema. Para concretizá-la, buscou-se explorar as produções do Serviço

Social sobre o trabalho profissional na habitação e sua interface com o que se denominou de “trabalho social” realizado no âmbito desta política, focando, sobretudo, nas produções mais atuais sobre a temática. Nesse sentido, foram realizadas buscas de trabalhos no XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS), com isso tivemos acesso a recente publicação do livro “Habitação e Serviço Social: dimensões teóricas, históricas e metodológicas”.

Percebeu-se ainda durante a pesquisa bibliográfica, a necessidade de inteirar-se sobre as produções que tratam do histórico da profissão nesta política, sobretudo no que se refere à sua relação com o “trabalho social”. Nesse sentido, houve a busca de trabalho no banco de teses da capes onde foram encontrados três trabalhos de relevância dentro do tema estudo desse trabalho, uma dissertação e duas teses de doutorado. Ressalta-se, que a partir desses trabalhos e do livro lançado no ENPESS foi possível chegar a outras publicações que subsidiaram as discussões teóricas neste trabalho.

Seguindo os mesmos passos, na pesquisa documental foram explorados documentos oficiais, tal como a Instrução Normativa ° 08 de 2009 e Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014, ambas referente à política habitacional e ao trabalho social nesta área.

A coleta de dados empíricos se efetivou através do trabalho de campo, o qual foi guiado pela entrevista semiestruturada, com roteiro de questões previamente definido. Os sujeitos da pesquisa foram os assistentes sociais que atuam na política de habitação através das instituições públicas do Estado e município, e por meio de empresas terceirizadas que executam o trabalho social nesta política.

Pontuamos que as reflexões elaboradas a partir da investigação empírica realizada neste trabalho, contaram também com subsídios alcançados com a pesquisa que investigou o trabalho dos assistentes sociais nas políticas de habitação, urbana e de saneamento na cidade de Salvador/BA, já mencionada, cuja autora deste trabalho atuou como bolsista.

Nosso estudo está fundamentado na abordagem crítico-dialético, a partir dela temos que como referência que a sociedade não é estática, e que os processos sociais mantêm uma relação entre si. Assim, conforme Lakatos e Marconi (2010, p. 83) “[...] tanto a natureza quanto a sociedade são compostas de objetos e fenômenos organicamente ligados entre si, dependendo uns dos outros e, ao mesmo tempo, condicionando-se reciprocamente.” E por isso, aliada a uma perspectiva crítica também recorreremos à historicidade dos processos sociais nesse estudo, como uma forma de dimensionar e compreender o problema estudado.

Assim, o presente trabalho foi estruturado em 5 partes. Na primeira, consta esta introdução e apresentação dos procedimentos metodológicos. Na segunda parte

contextualizamos o processo de urbanização brasileiro, evidenciando como a cidade de Salvador esteve inserida nesse processo e como isso repercutiu na questão habitacional desta cidade. A terceira parte, discorreremos sobre o Serviço Social e o Trabalho Social na política habitacional, apresentando as características do exercício profissional e suas particularidades em contextos históricos e políticos específicos, bem como, a sua relação com Trabalho Social. A quarta parte refere-se à análise e discussão da investigação empírica sobre o trabalho profissional de assistentes sociais na política de habitação em Salvador, no contexto socioinstitucional das equipes de trabalho social. E por fim, apresentamos as considerações finais, onde buscamos articular os resultados do estudo realizado com as discussões teóricas elaboradas no decurso deste trabalho.

2. A CIDADE DE SALVADOR NO CONTEXTO DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E A QUESTÃO DA MORADIA

As cidades, como produtos da história, desenvolveram, ao longo do tempo, papéis diferenciados, revelando os ritmos de vida e de desenvolvimento das sociedades. Podemos dizer que a atividade humana, em contínua interação com a natureza, empregou ao espaço habitado suas próprias formas em consequência das relações humanas e das necessidades geradas socialmente.

Nesse sentido, consideramos que a existência da cidade se liga a aspectos econômicos, políticos e sociais, e por isso, enquanto produto histórico e social, a cidade “[...] tem relações com a sociedade em seu conjunto, com seus elementos constitutivos, e com sua história. Portanto, ela vai se transformando à medida que a sociedade como um todo se modifica.” (CARLOS, 2013, p.68)

A compreensão da cidade nos diferentes tempos históricos vem exprimir formas de organização social, bem como do poder nela centralizado. Diante disso, torna-se necessário pensar a cidade na sua articulação com a sociedade global, considerando a organização política, as forças sociais vigentes, a natureza das relações sociais e econômicas, e as relações de poder. No caso das sociedades capitalistas, é preciso considerar, sobretudo, a organização das classes sociais no espaço.

Nesse estudo, trataremos da urbanização dentro da formação econômica e social capitalista, presente na atualidade como fenômeno mundial que acarreta profundas mudanças, não apenas na estrutura territorial das cidades, mas nos modos de vida e nas condições materiais de sobrevivência dos indivíduos.

Sob tal perspectiva, buscamos compreender como a cidade de Salvador situa-se no contexto da urbanização brasileira a partir dos elementos que lhe são particulares, mas que não estão desconexos de um conjunto de transformações sociais, políticas e econômicas de ordem nacional e global.

Antes mesmo de tocar propriamente no tema da urbanização e da moradia no atual estágio da metrópole Salvador, veremos que alguns aspectos sobre sua história fundacional e de evolução do fenômeno urbano nos ajudam a compreender sua realidade tal como se manifesta.

Salvador está entre as cidades mais antigas do Brasil e da América Latina. Foi fundada em 1549 para ser a sede do governo geral do Brasil, ao mesmo tempo capital administrativa, mantendo-se nesse posto até 1763. Com funções político-administrativas e mercantis, durante três séculos foi à aglomeração urbana mais importante e mais populosa do Brasil, assim como a segunda maior cidade do Império português. (CARVALHO; PEREIRA, 2014; VASCONCELOS, 2013)

O sítio onde está localizada a cidade (em uma península limitada, de um lado, pela Baía de Todos os Santos e, de outro, pelo Oceano Atlântico) foi escolhido estrategicamente pelas suas finalidades: capital administrativa e praça-forte.² Conforme Santos (2008, p.103), foi preciso construir Salvador “bem perto do mar para facilitar as comunicações com a metrópole. Era preciso, também, edificá-la sobre a escarpa, sobre o dorso das colinas, para defendê-la dos ataques, seja de estrangeiros, pelo lado do mar, seja dos índios, vindos do interior”.

A esse respeito, o princípio do urbanismo teve por foco o sistema defensivo, e por isso as construções nos terrenos elevados, onde se edificou a cidade murada, origem do atual Centro Histórico. Todavia, a partir das funções que a cidade adquire, sobretudo, a comercial e portuária, seu crescimento se dá paralelamente à Baía de Todos os Santos.

É possível apreender na sua história, que Salvador, no final do século XVI, despontou um crescimento econômico e urbano a partir das funções que concentrou no seu território, sobretudo a função portuária e comercial, a qual gerou uma dinamicidade na sua formação urbana. O porto de Salvador era responsável pela exportação agrícola da produção do Recôncavo, além de ser porta de entrada das mercadorias europeias e de africanos

² Na cena urbana da atual Salvador é possível conviver com o velho e o novo através de sua arquitetura, ainda que degradada, preserva-se uma longa história. Um exemplo são os diversos fortes que ainda compõem a paisagem urbana, se no período colonial eles eram o principal elemento do sistema defensivo da cidade, os que se mantêm de pé até hoje adquiriram novas funções.

escravizados³. Assim, a função administrativa e militar da capital vai somar-se a função portuária e comercial, lhe permitindo concentrar recursos financeiros, econômicos, sociais e políticos.

Outro evento gerador de mudanças foi a transferência da capital do Brasil, em 1763, para o Rio de Janeiro. Esse evento desloca serviços e população para nova capital, gerando impactos na demografia da cidade de Salvador, que entre o meio e o fim do século XVIII não sofre grandes alterações na sua população.

A cidade de Salvador se ressentiu destes eventos: a transferência da capital para o Rio de Janeiro, à decadência da base agroexportadora local e a concentração industrial no Centro-Sul do país. Afetada negativamente, a cidade experimenta um longo período de estagnação econômica e social, com repercussões na conformação urbana e populacional. (CARVALHO; PEREIRA, 2014)

Algumas das características marcantes da estrutura urbana de Salvador, como a densa ocupação dos fundos de vales e cumeadas com habitações bastante precárias, remontam do período colonial, no entanto, no seu processo de desenvolvimento, como discorreu Santos (2008, p.195), “a orientação que o crescimento urbano seguiu, preferindo as dorsais, valorizou esses terrenos, enquanto que as vertentes e os vales, estes principalmente, eram ocupados pela população pobre”. Este modelo persistiu por um longo período, sendo que apenas no século XX se iniciam as grandes transformações no padrão de expansão e ocupação urbana de Salvador.

Apesar de ter sido Salvador o primeiro e mais importante núcleo urbano no período do Brasil Colonial, sendo “ponte principal entre a produção do excedente e sua apropriação pela metrópole, hoje e desde há muito, Salvador (bem como a Bahia) é a periferia do sistema capitalista no Brasil.” (SILVA, 2008, p.119).

Primeiramente, Salvador viveu longo período de sua história, tendo como característica básica de sua economia o caráter agrário-mercantil. A esse respeito, ela foi fortemente abalada quando houve uma decadência da produção de açúcar e do fumo, a partir do século XIX; outro fator foi o incipiente avanço industrial registrado entre fins do século

³ No fim do século XVI, a cidade contava com 8 mil habitantes. Sua função portuária crescia, ao lado das funções primitivas: administrativa e militar. Essa função portuária adquiria importância à proporção que a cultura da cana se estendia, mas não somente por essa razão. Salvador exportava açúcar, mas, por outro lado, era um porto de entrada de escravos, que se mandavam buscar na África para trabalhar na agricultura. Tal comércio favoreceu uma outra cultura, ao lado da de cana-de-açúcar, nas terras vizinhas impróprias aos canaviais: foi a cultura do fumo, que rapidamente se tornou importante, pois o tabaco era a melhor moeda para compra de escravos nas costas d'África. (SANTOS, p.40, 2008)

XIX e início do século XX⁴, sendo que o avanço do processo de industrialização e sua concentração no centro sul do país agravaram as adversidades vividas pela cidade. Esses elementos somaram-se a outras disposições, tais como, abertura de um sistema viário integrando áreas econômicas do país até então isoladas, e a conformação de uma divisão regional do trabalho, que relegou a uma condição periférica as regiões Norte e Nordeste. (CARVALHO; PEREIRA, 2014)

Em síntese, esse quadro pode ser descrito também da seguinte maneira:

Com o peso do seu passado escravista, uma concentração de propriedade da riqueza em mãos de umas poucas famílias, alguns ciclos de expansão e acentuada recessão e um reduzido desenvolvimento no longo prazo, a capital baiana enfrentou, até fins da década de 1940, um longo processo de estagnação em termos econômicos, populacionais e urbanos. (Idem, p.239)

Apesar de Salvador estar entre as grandes metrópoles do país, ela possui altos índices de desigualdade social que pode ser lida na estrutura ocupacional e social da cidade, marcada pelo enorme excedente de mão de obra, a precariedade ocupacional, o desemprego e a pobreza de uma grande parcela dos seus habitantes. Sua realidade urbana reúne grandes problemas típicos de uma metrópole subdesenvolvida: precariedade das condições de moradia (sem infraestrutura básica e com saneamento precário, com muitas moradias em áreas de risco, encostas e áreas alagáveis), um deficiente sistema de mobilidade urbana que penaliza, sobretudo, a classe trabalhadora residente nas periferias, a falta de serviços e equipamento públicos nos bairros pobres, os altos índices de violência etc.

Quando observada o processo de ocupação histórico do terreno urbano por moradias, este sofre influências do complexo sítio geográfico no qual a cidade está inserida, contudo, é possível afirmar que a lógica de urbanização da cidade seguiu um modelo desigual e excludente, retratado pela valorização de determinadas áreas e dos seus moradores (aqui estamos falando em boa oferta de infraestrutura e a presença legislação urbanística quanto à edificação e uso do solo) em detrimento de outras (sujeitas à irregularidade, com a provisão de moradias precárias através da ocupação de áreas públicas e privadas) – modelo que persiste na atualidade.

⁴ Salvador e sua região teve por longo período sua atividade industrial atrelada a produção de açúcar e de fumo, quando esses mercados entram em decadência, sua atividade industrial também decai. Outro aspecto a esse respeito, à atividade industrial local esteve fundamentada em atender o consumo das camadas urbanas de baixa renda, a qual não encontrou condições de continuidade e progressão. Conforme Milton Santos (2008, p.55), “em 1954, enquanto a indústria de São Paulo representava uma produção de 100 bilhões de cruzeiros, empregando 440 mil operários, as cifras relativas a Salvador eram 2 bilhões e 400 milhões de cruzeiros e 15 mil operários.”

A partir dessas afirmações, não podemos perder de vista que processos macroestruturais mudam a conformação da cidade e do urbano, e por isso, demarca-se que “a lógica da estruturação do espaço sob o capitalismo industrial, ao ampliar-se “de forma desigual e combinada” no tempo e no espaço, conformando determinadas realidades, adquire características, sem perder a sua essência – a desigualdade social.” (GORDILHO SOUZA, 2000, p.25).

A propósito, a cidade de Salvador, mesmo sendo inserida de forma tardia e subalternizada no circuito da industrialização capitalista no Brasil, ela já trazia na configuração do seu espaço urbano grandes disparidades sociais, as quais se adensam conforme a cidade passa a industrializar-se. Tal processo será explicitado nas linhas que se seguem.

A dinâmica de evolução da cidade e o alcance do urbano se constituem por permanências e transformações. Nessa perspectiva, podemos acompanhar esse movimento com relação à cidade de Salvador, que experimentou ao longo dos seus mais de 450 anos, estágios de grande desenvolvimento econômico contribuindo para o progresso nacional, e períodos de involução que deixaram marcas econômicas e sociais na sua configuração, sobretudo na vida de sua população e na relação que passam a exercer com a cidade. Desta maneira,

Daqui se depreende que não se pode separar a cidade do espaço urbano. Nessa perspectiva, a cidade é pensada enquanto trabalho social materializado, objetivado, que parece na articulação do “construído e o não construído” de um lado, e do movimento (de mercadorias, pessoas, ideias) de outro. Esse processo é marcado pela inter-relação contraditória do novo com o velho, imposta pelo processo de reprodução. (CARLOS, 2013, p.71)

Longe de esmiuçar todos os processos que tratam da urbanização de Salvador e do Brasil, e seguindo a perspectiva acima apontada por Carlos (2013), nesse estudo consideramos relevante destacar os processos históricos que se situam no campo das relações econômicas e comerciais de produção do espaço urbano e reprodução da força de trabalho.

Como descreve a autora, (CARLOS, 2013, p.78), “[...] no capitalismo, a produção e o desenvolvimento do urbano vinculam-se à instalação e crescimento (direto ou indireto) da atividade industrial e das atividades que a indústria cria [...]”. A esse respeito, pode-se constatar que a cidade de Salvador vive a partir do século XX uma dinâmica social marcada pela estagnação em termos econômicos, populacionais e urbanos que dura até meados deste século. Da outra metade do século, por volta de 1950, ocorrem movimentos de mudanças

nesse quadro, em função da industrialização e modernização que se segue, embora com certas permanências.

Na segunda metade dos anos 1940, o crescimento demográfico de Salvador foi extremamente intensificado, reflexo da crise da agricultura baiana e a dispensa de trabalhadores do campo que migraram para capital em busca de novas oportunidades de trabalho.⁵ Registra-se que a cidade já possuía, nesta época, uma condição extrema de vulnerabilidade social e pobreza associada à precariedade ocupacional. Nesse sentido a precariedade também se expressou nas condições de moradia. Assim,

Desde a década de 1940 que, em Salvador, o acesso à moradia da população de baixa renda esteve vinculado a processos de parcelamento improvisado e auto-construção envolvendo as invasões, os loteamentos clandestinos e outras formas de habitação precária, que constituem a ocupação informal na área urbana. (PEREIRA, 2008, p.138)

Em paralelo ao que foi explicitado, ainda na década de 1940, se inicia a primeira experiência de planejamento urbano da cidade, com a constituição do EPUCS – Escritório de Planejamento Urbanístico da Cidade do Salvador⁶. O plano de urbanismo para a capital do estado firmado com o EPUCS foi coordenado pelo Engenheiro Sanitarista Mário Leal Ferreira. Considerado ambicioso e avançado para a época, o plano propôs um sistema viário que redirecionou o crescimento da cidade.

Foram resultados dessa primeira experiência de planejamento urbano por meio do EPUCS, o Código de Urbanismo de 1948, que entre outras medidas, estabeleceu as áreas da cidade destinadas às habitações operárias nas proximidades de indústrias existentes, como estabelecia regulamentação de aluguéis, loteamentos a serem implantados etc.(GORDILHO SOUZA, 2008)

A expansão do sistema viário configurada no Plano de Urbanismo citado, só ocorreu nos anos de 1960 a partir da incorporação de novos espaços ao tecido urbano, no qual se inverte a lógica de circulação pelas cumeadas para a circulação pelos vales, havendo uma valorização do solo nesta parte. Esse processo impacta diretamente a camada populacional de baixa renda que ocupava os fundos de vale e encostas para moradia. (PEREIRA, 2014)

⁵ No período de 1920/40 a cidade passou de 283.422 para 290.443 habitantes o menor índice de crescimento populacional registrado até então, 2% apenas, enquanto que no período de 1940 e 1950, a população passou de 290.443 para 417.235 habitantes, o que representou um crescimento de 44% em apenas dez anos. (GORDILHO SOUSA, 2000; CARVALHO; PEREIRA; 2014)

⁶ Entre os primeiros regulamentos urbanísticos dessa época, destaca-se o das habitações do tipo mocambo, cortiço ou casebre, que iria caracterizar, a partir de então, a forma de atuação do Estado no urbano. (Salvador, 1976 apud SOUZA, 2008, p.108)

Os caminhos do progresso e da modernização urbana seguiram de forma excludente e segregadora, promovendo a valorização de determinadas áreas e conseqüentemente a expulsão da população pobre dessas áreas e do seu entorno. Como se explicita a seguir:

O crescimento da demanda por moradias forçou a expansão da periferia urbana, até então representada pelos fundos de vales não drenados e por áreas não urbanizadas, como encostas de alta declividade, que foram ocupadas por camadas de baixa renda. Sem que houvesse políticas orientadas para a provisão de habitação, o preço dos aluguéis se elevou e mecanismos tradicionais de satisfação dessa demanda pelas classes populares foram inviabilizados, instaurando-se uma crise habitacional que, embora terminasse afetando diversas camadas sociais, penalizou especialmente as parcelas mais empobrecidas da população, para quem a cidade urbanizada não mais oferecia espaços habitacionais compatíveis com seu baixo nível ou carência de renda. (CARVALHO; PEREIRA, 2014, p.240)

Como já apareceu em alguns momentos nesse capítulo, a precariedade ocupacional relativa ao trabalho, em Salvador, resultado de questões econômicas e macroestruturais, interferiu diretamente nas condições de vida dos seus habitantes. É nítido que no desenvolvimento da cidade, uma parcela muito grande da população soteropolitana ficou ao revés do processo de modernização e expansão urbana da capital baiana que começou a se reproduzir sob a lógica do desenvolvimento capitalista brasileiro e extremamente desigual. A ausência de emprego, a predominância do trabalho informal e os baixos salários aplicados aqui, determinaram à condição degradante de vida. Assim sendo, não deixaram outra saída para as populações empobrecidas se não a resistência pela sobrevivência. Uma das estratégias para a sobrevivência destas classes na cidade pode ser vista quando nos referimos à necessidade de morar. Deste modo, o surgimento das “invasões” tornou-se a principal e, às vezes, a única forma de obtenção da habitação para a maioria dos trabalhadores pobres.

Segundo Barreto (2014, p.176), os estudos sobre Salvador “tem mostrado acertadamente que o período das grandes invasões coletivas populares, como alternativa de garantia de uma moradia, ainda que precária, para diversos trabalhadores soteropolitanos, se inicia, de forma mais hegemônica, na década de 1940.” Gordilho Souza (2008, p.115) denomina como invasões “as áreas de habitação popular que se formaram ou cresceram por ocupação espontânea, direta e, sobretudo, de forma coletiva, à revelia do proprietário fundiário, portanto, sem consentimento, intermediação ou comercialização”.⁷

⁷ O termo invasão aparece em alguns momentos nesse texto e ele é empregado tal como os autores referenciados o utilizou dentro do contexto social e histórico estudado. O termo invasão foi uma denominação absorvida popularmente pela imprensa baiana e pelos moradores de Salvador para se referir às chamadas ocupações precárias que foram se instalando em terrenos de propriedade alheia ou duvidosa, sem processo de comercialização ou posse legal, sendo por muito tempo usado como sinônimo de favela. Contudo, é importante esclarecer que esse termo possui uma conotação ideológica e pejorativa. Na sua tese de doutorado, Theo Barreto (2014) a partir da perspectiva dos movimentos sociais de luta por moradia explica essa questão. Segundo ele, o termo invasão é historicamente rejeitado pelos movimentos, sendo que, em seu lugar, passou-se a utilizar o termo ocupação. Deste modo, os movimentos sociais preferem o uso do termo ocupação, já que, segundo eles, só

Assim, a imensa maioria dos atuais bairros populares da cidade de Salvador se originou desse processo de ocupação coletiva de terras urbanas. O atual bairro de Pero Vaz é considerado como a primeira ocupação de terras para a construção de habitações nestes moldes. No ano de 1947, a mobilização de centenas de famílias pelo direito de ter onde morar apoiadas por setores da sociedade tornou possível a desapropriação das terras corresponde ao atual bairro para o fim de utilidade pública para servir de moradia. (BARRETO, 2014)

As ocupações coletivas de terras urbanas possuem raízes históricas no processo de conformação do espaço urbano dos grandes metrópoles brasileiras, estão diretamente atreladas à questão da moradia no país. Todavia, no contexto de ampliação das relações de produção capitalista, a questão da moradia precisa ser analisada a partir da estrutura de classes e da distribuição de renda nessa forma de organização social. Essa é uma relação necessária, pois as condições de sobrevivência e reprodução da força de trabalho dependem, entre outras coisas, da moradia. Deste modo, na sociedade capitalista, a moradia e a terra são mercadorias extremamente caras para os trabalhadores, pois esses, possuindo apenas seu salário, vão ter que arcar com alimentação, vestuário, locomoção, moradia; e tudo aquilo que lhes garanta subsistência e reprodução.

Esta problemática é própria do processo capitalista de produção. Pode-se, constatar desta forma, que já no contexto de intensificação da industrialização nos centros urbanos no século XIX, Engels (1887, p.24-29) descreve a situação de vida da classe trabalhadora na Inglaterra, chamando atenção para questão da moradia:

De onde provém a crise da habitação?[...] ela é um produto da forma social burguesa: uma sociedade não pode existir sem problemas de habitação quando a grande massa de trabalhadores dispõe apenas do seu salário, isto é, da soma dos meios indispensáveis à sua subsistência e a sua reprodução; quando os melhoramentos mecânicos deixam massas de operários sem trabalho; [...] quando os proletários se amontoam nas grandes cidades, e isso se dá num ritmo mais rápido que a construção de habitações nas circunstâncias atuais, e se encontram sempre inquilinos para mais infeta das pocilgas [...]. (apud GORDILHO SOUZA, 2000, p.27)

Considerando as particularidades do desenvolvimento urbano e industrial do Brasil e sua inserção subalterna e periférica no circuito das grandes economias capitalistas centrais, o quadro acima apontado por Engels perdura como realidade que se concretiza a partir da ampliação das relações de produção capitalista no país.

Embora, conforme Gordilho Souza (2000, p.37) “no Brasil, as raízes da “questão habitacional” encontram-se, também, em sua essência estrutural, relacionadas à urbanização intensiva e ao desenvolvimento industrial que fazem emergir processos similares àqueles ocorridos nos países centrais”, a situação aqui se agravou e permanece ainda presente por conta dos baixos salários que predominaram no desenvolvimento das relações capitalistas de produção no contexto de industrialização do país.

Nesta direção, Kowarick (1979) trata o desenvolvimento urbano no Brasil como “espoliação urbana”, tomando como realidade de estudo a metrópole São Paulo a partir dos meados do século XX, demarcando a importância de se pensar dois processos que estão interligados quando nos referimos ao desenvolvimento urbano no capitalismo: crescimento econômico e pauperização das classes trabalhadoras. Esses dois processos fazem parte das contradições características do modelo de acumulação capitalista, pois o grau de desenvolvimento econômico, de produção industrial, e dos lucros obtidos pelo sistema financeiro não refletem necessariamente na “qualidade de vida” da população.

Nesse processo, a dinâmica das relações de trabalho em muito pesam sobre as condições de vida da classe trabalhadora. Tal aspecto é crucial para compreendermos na sua totalidade o processo de ocupação da cidade e as condições da habitabilidade reservada aos mais pobres. Assim, ainda segundo Kowarick (1979) as condições de moradia da classe trabalhadora, caracterizadas por casas precárias, cortiços, localizadas em áreas periféricas, desprovidas de medidas legais e urbanísticas quanto ao uso e ocupação do terreno urbano, expressam, na verdade, a precariedade dos salários.

Somando-se à dinâmica das relações de trabalho outra questão que deve ser considerada nessa análise é quanto ao modelo de desenvolvimento urbano engendrado pelo modo de produção capitalista. A lógica de acumulação capitalista lucra com a produção e exploração da cidade, com os juros e rendas provenientes da forma desigual de distribuição da terra urbana, como de bens e serviços que vão se constituindo no meio físico. Assim, a cidade é o local que expressa claramente a contradição de classes, visível na constituição dos bairros, dos espaços da cidade, na configuração da moradia etc. Como caracteriza Carlos (2013, p.77-78), “o acesso a um pedaço de terra, o tamanho, o tipo e material de construção espelham nitidamente as diferenciações de classe”.

Mais acima abordamos sobre o processo de ocupação coletiva das terras urbanas de Salvador, sendo tal processo reflexo dos aspectos já levantados, tais como, a fragilidade da estrutura econômica local, a precariedade salarial e ocupacional e o desemprego; mas, em

última instância, é também decorrente do modelo de desenvolvimento econômico que se processou na sociedade brasileira.

Sob tal enfoque, chama-se atenção para o fato de que o desenvolvimento social e econômico do país não se processou da mesma forma em todas as regiões, havendo grandes disparidades econômicas, sociais, de distribuição de renda, de oferta de trabalho. Em vista disso, a sociedade brasileira vai ser caracterizada pela extrema desigualdade social e regional. E aqui se particulariza o caso de Salvador, que se constitui historicamente sob a formação de um quadro socioeconômico perverso, que se alia ao contexto da formação socioespacial da Região Nordeste, onde a distribuição da riqueza é concentrada nas mãos de poucos e os índices de pobreza são os maiores do Brasil. Nesse sentido, Santos (2008) afirma ser Salvador uma área urbana localizada na periferia da periferia se referindo a sua dependência econômica.

Retornando à questão do desenvolvimento urbano e os aspectos socioeconômicos da cidade de Salvador, o quadro de longa estagnação e o atraso econômico é alterado a partir dos anos de 1950 com a descoberta e exploração de petróleo em municípios que hoje integram sua região metropolitana. Esse processo dá uma nova tônica para a divisão inter-regional de trabalho da capital baiana, pois ela passa a acompanhar o desenvolvimento, a industrialização e o avanço da urbanização do país, ainda que com um agravamento das desigualdades sociais. (CARVALHO; PEREIRA, 2014)

Através da produção e refino de petróleo pela Petrobrás outras atividades industriais complementares foram surgindo e dinamizando a economia da capital baiana, com a expansão da construção civil, do comércio e da prestação de serviços. Assim, através dos investimentos industriais provenientes direta e indiretamente do gasto público estadual e transferências federais foram surgindo novas atividades enquanto dava-se a expansão e modernização de outras.

A década de 1970 marca o início da metropolização de Salvador com um processo de industrialização na periferia – implantação dos Polos do CIA (Centro Industrial de Aratu) e COPEC (Complexo Petroquímico de Camaçari) – e a expansão do tecido urbano pelo sistema viário, que, complementando a proposta do EPUCS, afirma a expansão ao longo da Costa Atlântica. Seguidamente, na década de 1980 consolida-se um novo centro urbano, com destaque para a construção da Avenida Luís Viana Filho popularmente conhecida de Avenida Paralela, do Centro Administrativo da Bahia (CAB), da nova Estação Rodoviária e do Shopping Iguatemi. Essa nova centralidade direcionou a expansão urbana no sentido da orla

norte conectando os vazios urbanos já apropriados por empreendedores imobiliários (BORGES; CARVALHO; PEREIRA, 2014).

Deste modo, as décadas de 1970 e 1980 são um marco no processo de industrialização e expansão urbana de Salvador.

A expansão e modernização da capital baiana fomentada pela sua inserção na matriz industrial brasileira com a indústria petrolífera e as atividades dela decorrente, por um lado ampliou e diversificou as oportunidades de emprego, mas por outro não conseguiu absorver toda mão de obra que passou a migrar para capital, e, sobretudo, para as cidades onde se concentraram as atividades industriais, em seu entorno, persistindo assim o quadro de desemprego, pobreza, a elevada oferta de mão de obra e baixa absorção pelo mercado de trabalho etc. Neste mesmo momento, tem-se um processo de urbanização mais intenso, demarcado no espaço citadino pela divisão desigual das classes.

Logo, a espacialização da cidade acompanha os interesses capitalistas que se materializam no espaço urbano com total influência do poder público, que além de criar estruturas físicas no espaço urbano (avenidas, rodovias, sistema de transporte etc.), promove condições legais para apropriação privada do solo urbano, beneficiando as classes mais abastadas.

Nesse processo, a expansão e modernização da capital baiana ocorrida entre as décadas de 1960 e 1970 se deram de forma bastante rápida e abrupta, com intensa ocupação informal de famílias de baixa renda na periferia e a privatização das terras públicas, sem que políticas urbanas para provisão de moradia fossem criadas. As intervenções do Estado nas questões urbanas foram muito incipientes, sendo que as ações estiveram voltadas para implantação de medidas de controle do uso do solo urbano, com claros benefícios estatais voltados para um mercado imobiliário através de medidas de privatização de grande extensão de terras públicas. (CARVALHO; PEREIRA, 2014; GORDILHO SOUZA, 2000)

Os processos de intervenção do Estado na questão habitacional na cidade de Salvador têm expressividade nas décadas (1960/70) com a Implantação do Sistema Financeiro de Habitação, conjugado ao Banco Nacional de Habitação, que chegou a criar novos bairros em áreas desabitadas. Porém, estes investimentos se voltaram muito mais para as classes médias, sendo que a massa da população baiana composta por trabalhadores informais e de baixa renda não tiveram acesso a essa produção habitacional.

A expansão da cidade passou então a se efetuar a partir de três vetores bastante diferenciados: a Orla Marítima Norte, o Miolo e o Subúrbio Ferroviário, localizado no litoral da Baía de Todos os Santos. A orla marítima representa a “área nobre” de Salvador, local

privilegiado de moradia, serviços e lazer, onde os investimentos públicos são focalizados, e há mais equipamentos urbanos. O miolo, localizado no centro geográfico do município, tem como característica marcante a ocupação a partir de conjuntos habitacionais financiados pelo Banco Nacional de Habitação, e pela expansão continuada de loteamentos populares e sucessivas ocupações. E o subúrbio ferroviário, onde se concentra uma população bastante pobre, que possui precárias condições de moradia, infraestrutura, equipamentos e serviços. (CARVALHO; PEREIRA, 2014)

Apesar de nas últimas décadas ter havido um avanço nas condições de habitabilidade na cidade com a criação de programas ligados à habitação e a infraestrutura urbana, (programas de âmbito nacional), o cenário ainda é bastante problemático, pois as políticas não se desvincularam de um padrão de desenvolvimento urbano excludente, segregador e desigual, sobretudo, no que tange a política habitacional. Como se pode observar:

Persiste a defasagem na oferta de moradias e nos investimentos destinados à regularização e qualificação das áreas de ocupação popular, e a produção da habitação social promovida pelo Estado é claramente excludente. Os conjuntos habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida, nos anos recentes, repetem o padrão de periferização que caracterizou a atuação do BNH no século passado. As políticas habitacionais são voltadas para a produção de residências, mas não para a integração à cidade existente, promovendo a segregação em áreas periféricas e excluídas da diversidade da vida urbana. (CARVALHO; PEREIRA, 2014, p.256-257)

Do ponto de vista de Vasconcelos (2016) o que instiga e até motiva o estudo de uma metrópole brasileira é sua extrema complexidade, que é capaz de reunir problemas típicos das grandes metrópoles modernas, ao mesmo tempo em que traz questões específicas decorrentes das enormes disparidades sociais e espaciais. A cidade de Salvador está dentro dessa realidade marcada por enormes contradições sociais. Deste modo, esta cidade, ao mesmo tempo em que se projeta nacionalmente como a cidade dos negócios, com forte apelo econômico atrelado às atividades do comércio, serviços, da indústria cultural e do turismo, segue um quadro de permanência de antigos processos: imensas desigualdades sociais e espaciais, segregação sócio-espacial, à permanência de relações autoritárias pelas elites etc.

Estrategicamente o capital está sempre em busca de sua valorização e para isso busca instalar-se em lugares com processos econômicos mais dinâmicos, que lhe permita mais ampliação e concentração de riqueza, contudo em sua dinâmica ele não despreza as sociedades economicamente frágeis, até porque elas são peças fundamentais na engrenagem de acumulação, sendo estas inseridas de forma subalterna e periférica no capitalismo. Essa análise é fundamental na compreensão do processo histórico de formação socioeconômica do

Brasil e da Bahia no capitalismo, aqui particularizada na discussão sobre o processo de urbanização e a questão da moradia na cidade Salvador.

Inserida atualmente no contexto que vem orientando a articulação do Brasil ao capitalismo mundializado, Salvador como uma metrópole periférica, convive com índices constrangedores no tocante ao desemprego e as desigualdades sociais.

Pode-se constatar, por exemplo, que, de uma população em Salvador, estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), em 2017, com 2.953,986 habitantes⁸, 39,4% dos que se encontram em alguma forma de trabalho, “ocupados” possuem um rendimento mensal de até um salário mínimo. Mais assustador é o fato de que - considerando-se a soma de todos os trabalhos - 68,9% dos ocupados têm renda mensal de até dois salários mínimos; e somente 6,4% destes recebem dez salários mínimos ou mais.⁹

A desigualdade na distribuição da riqueza gerada em seu território está presente em todo Estado. Ainda, conforme levantamento realizado pelo IBGE, comparando dados de 2016 e 2017, o estado da Bahia teve o maior índice de desigualdade de renda do país. No período comparado, o salário médio real dos trabalhadores que ganhavam menos na Bahia caiu 5,9%, ao passar de R\$ 472 para R\$ 444. Por outro lado, o rendimento médio de trabalho de 10% dos trabalhadores que detêm os maiores salários aumentou 31,7%, passando de R\$ 5.946 para R\$ 7.833. Ainda nesse mesmo levantamento, o IBGE traz números que evidenciam outras desigualdades já existentes, sobretudo por sexo e cor ou raça. Na Bahia, entre 2016 e 2017, o aumento do rendimento efetivamente recebido por todos os trabalhos foi maior para os homens (+17,2%) do que para as mulheres (+6,2%). No tocante ao aumento ganho salarial entre pessoas brancas e negras, a pesquisa aponta que para os brancos o aumento foi de +38,7% e para os pardos +5,7% e pretos -1,6%¹⁰.

Outros indicadores são muito bem explorados no que se refere a Salvador, tal como os de saúde e educação. Os indicadores de saúde, como a mortalidade infantil aponta para o fato de que, no estado da Bahia, Salvador ocupa a posição 212º em 417 municípios; e no país, é o 1847º no universo de 5570 municípios. Já no tocante a educação, os indicadores de atraso e abandono escolar revelam que mais de 70% das crianças e adolescentes de 7 a 15 anos que frequentavam escola na Região Metropolitana de Salvador (RMS) em 2010 tinham atraso de, pelo menos, um ano, e cerca da metade, de dois anos. Em relação à frequência no ensino

⁸ Dados retirados do site <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/salvador/panorama> em 10 de abril de 2019.

⁹ Informações organizadas por Borges e Carvalho (2014) com base nos dados das Rais (Relação Anual de Informações Sociais), em 2010.

¹⁰ <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/bahia-lidera-desigualdade-de-renda-no-pais-salarios-para-homens-brancos-e-idosos-aumentam-aponta-ibge.ghtml> . Acessado em 10 de abril de 2019.

médio, entre os adolescentes de 15 a 17 anos, o abandono escolar foi estimado em 14,5%. Há ainda uma variação na situação do atraso escolar, por localização de bairros na cidade. A situação de atraso escolar, de 1 ou de 2 anos, das crianças e adolescentes de 7 a 15 anos está menos presente nas áreas como orla marítima e bairros “nobres” tradicionais, sendo essa frequência maior em áreas como o subúrbio ferroviário e em bairros populares.¹¹ Esses números conseguem ser piores quando se refere aos municípios da periferia da metrópole Salvador.

Nessa pequena amostra de como a desigualdade social se expressa não só na cidade Salvador, mas no estado da Bahia, torna-se relevante saber sobre qual população predominantemente recaem esses índices de pobreza e desigualdade; é uma a população que possui uma classe, raça e cor.

Segundo o IBGE no censo de 2010, a maior parte da população é considerada negra 79,5%, sendo que 51,7% se autodeclaram “pardos” e 27,8% “pretos”. Alguns dados, como o desemprego, por exemplo, recai com mais incidência nas populações negras. É fato também que os locais mais precarizados em termos de moradia e infraestrutura urbana são habitados pelas populações majoritariamente negras. Tal fato se evidencia explicitamente no cotidiano da cidade.

3. SERVIÇO SOCIAL E TRABALHO SOCIAL: REFLEXÕES SOBRE O TRABALHO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA HABITACIONAL

3.1 ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE OS FUNDAMENTOS DO TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL

O trabalho dos assistentes sociais é objeto de reflexão em vários estudos nas últimas décadas, buscando suprir uma lacuna nas pesquisas e no debate sobre o exercício profissional no contexto das atuais configurações do mundo do trabalho. Nesse sentido, temos como preocupação não só discutir o trabalho profissional em um determinado campo de atuação, mas fazer isso a partir das relações sociais concretas que compreendem o trabalho profissional. Dessa mesma maneira, tomamos duas considerações como cruciais nessa

¹¹ Informações extraídas do site Observatório das Metrôpoles, em publicação que discute alguns indicadores sobre desigualdades sociais da cidade de Salvador e sua região metropolitana. A matéria é uma pequena amostra de uma análise maior que consta no livro Salvador: transformações na ordem urbana, no capítulo “Organização do território e desigualdades sociais na Região Metropolitana de Salvador”. <http://observatoriodasmetrosoles.net.br/wp/desigualdades-sociais-na-metropole-de-salvador/>. Acessado em 13 de abril de 2019.

discussão: o reconhecimento da questão social como base de fundação sócio-histórica do Serviço Social; e a apreensão do exercício profissional inscrito em processos de trabalho. Essas duas considerações, não por acaso, inauguraram um novo momento vivido pela profissão de Serviço Social a partir dos anos de 1980.

O debate sobre trabalho no Serviço Social é muito caro e envolve a própria dinâmica sócio-histórica que forjou transformações para essa área enquanto uma profissão constituída no âmbito da sociedade capitalista. A esse respeito, nos reportamos a um movimento na sociedade que é processual, dinâmico e, portanto, não acabado, pelo contrário, adquire novos elementos que precisam ser sempre objetos de discussão, pesquisa e análise, em face das profundas transformações do trabalho no capitalismo e suas repercussões para a profissão.

É inegável que estamos falando de um debate amplo, não havendo aqui condições para o aprofundamento que mereceria tal análise, todavia, é importante pontuar de que lugar partem nossas reflexões. Analisamos o Serviço Social situado na divisão social e técnica do trabalho, como uma especialização do trabalho coletivo na sociedade, partícipe dos processos de produção e reprodução social, no marco das relações entre Estado e a sociedade capitalista (IAMAMOTO, 2011; 2015). Convém resgatar que na construção histórica da profissão de Serviço Social, esta interpretação foi construída a partir de processos datados historicamente. Conforme Iamamoto (2015), a década de 1980 foi extremamente fértil para o Serviço Social, sendo que, neste período, foram definidos novos rumos técnico-acadêmicos e políticos que vieram solidificar, tanto a formação profissional quanto o trabalho do Serviço Social. Como também indica Raichelis (2018), há nesse período, uma ruptura da profissão com o legado conservador que caracteriza sua origem de raiz positivista e funcionalista sendo que, a partir da sua aproximação com a teoria social-crítica, a análise do significado social da profissão conquista novos patamares. Nessa esteira, um conjunto complexo de transformações decorre de sua aproximação com a teoria social marxiana e marxista, tal como a construção de um projeto de profissão e de formação profissional. Como caracteriza a autora,

As contribuições que decorrem desta aproximação abrem novas e fecundas perspectivas, que passam a direcionar seus valores éticos, as diretrizes curriculares da formação acadêmica, o trabalho profissional, a organização política, bem como fundamentar a pesquisa e a produção teórica, impulsionadas pela expansão dos programas de pós-graduação no país e pelo reconhecimento do Serviço Social como área de conhecimento. (RAICHELIS, 2018, p.155-156)

Com efeito, nesse processo de mudanças, é extremamente importante estarmos atentos ao contexto social, político e econômico vivido no Brasil, partindo do pressuposto de que ele também desencadeou as mudanças pelas quais passou a profissão. Nesse sentido, toda processualidade da dinâmica histórica e os seus efeitos não são externos ao Serviço Social,

mas se constitui no próprio terreno onde se realizam as transformações pelas quais passa a profissão.

Conforme Iamamoto (2015), a renovação crítica do Serviço Social brasileiro ocorre num período de grande efervescência política, marcado por uma conjuntura política e social da ditadura militar (1964-1985) e de grandes movimentos de resistências pela redemocratização do país e defesa do Estado de Direito. Neste período, as lutas democráticas impulsionaram um novo ordenamento social, político e jurídico para o Brasil que se efetivou mais concretamente através da aprovação da Constituição Cidadã de 1988.

O projeto ético político que resulta de todo este movimento de redefinição dos princípios e diretrizes da profissão e da formação acadêmica, hoje está consolidado em todo o país, se expressando, sobretudo, no Código de Ética Profissional do Assistente Social, na Lei da Regulamentação da Profissão e na nova Proposta de Diretrizes Gerais para o curso de Serviço social. Por sua vez, esse projeto profissional conforme Teixeira e Braz (2009, p.5) “[...] conecta-se a um determinado projeto societário cujo eixo central vincula-se aos rumos da sociedade como um todo – é a disputa entre projetos societários que determina, em última instância, a transformação ou a perpetuação de uma dada ordem social.”

Diante disso, o exercício profissional do assistente social não é neutro, nele está impresso uma determinada direção social e política, balizada pelo projeto profissional que o norteia. Dessa maneira, inserida no movimento contraditório das classes sociais, a profissão, a partir dos anos 1970, assume um projeto profissional comprometido com os interesses das classes trabalhadoras, tendo como valores e princípios norteadores do seu projeto: a igualdade, a liberdade, a democracia, o pluralismo, a recusa da sociedade do capital, etc. (TEIXEIRA; BRAZ, 2009)

Em síntese, fazendo referência aos processos históricos que contribuem para consolidar o projeto ético-político do serviço social, Iamamoto (2015, p.50-51) apresenta-o como:

fruto e expressão de um amplo movimento da sociedade civil desde a crise da ditadura, afirmou o protagonismo dos sujeitos sociais na luta pela democratização da sociedade brasileira. Foi no contexto de ascensão dos movimentos sociais, das mobilizações em torno da elaboração e aprovação da Carta Constitucional de 1988, das pressões populares que redundaram no afastamento do Presidente Collor - entre outras manifestações -, que a categoria dos assistentes sociais foi sendo questionada pela prática política de diferentes segmentos da sociedade civil. E os assistentes sociais não ficaram a reboque desses acontecimentos. Ao contrário, tornaram-se um dos seus co-autores, co-participantes desse processo de lutas democráticas na sociedade brasileira. Encontra-se aí a base social da reorientação da profissão nos anos 1980.

As implicações desse amplo processo de transformações refletiram nos espaços de atuação dos assistentes sociais, em especial na esfera pública, passando esses profissionais a direcionarem o seu trabalho em uma perspectiva de direitos sociais. Na órbita dos direitos sociais, o trabalho profissional do assistente social, estará não apenas no âmbito de sua viabilização através das políticas e serviços sociais, mas na própria reivindicação de acesso e meios de exercê-los, pois “[...] os direitos sociais proclamados nos estatutos legais nem sempre são passíveis de serem efetivados, visto que dependem de vontade política e de decisões governamentais”. (IAMAMOTO, 2006, p.263) Além de serem tensionados pelos limites e desafios impostos pela sociabilidade do capital à sua efetividade e universalização.

Ainda como substrato das mudanças teóricas e políticas que deram base social para reorientação da profissão, “[...] os assistentes sociais descobriram a importância da consideração da dinâmica das instituições e das relações de poder institucional para se pensar o Serviço Social, assim como as políticas sociais, os movimentos e lutas sociais”. (IAMAMOTO, 2015, p.61)

Nesse bojo, retomamos a primeira consideração sinalizada no início desta parte, qual seja: o reconhecimento da questão social como base de fundação sócio-histórica do Serviço Social. E porque ter como norte essa afirmação? Como define Iamamoto (2015, p.27) “o Serviço Social tem na *questão social* a base de sua fundação como especialização do trabalho. Questão social apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura”. Em outras palavras, a questão social se origina da forma de organização da sociedade capitalista e dela é indissociável, pois este tipo de sociedade, ao mesmo tempo em que promove riqueza social a partir da apropriação privada do trabalho humano, promove miséria e pauperização. Esta é sua gênese, enquanto a produção e o trabalho tornam-se cada vez coletivos, a apropriação da riqueza socialmente produzida mantém-se privada, monopolizada por uma parcela da sociedade. Nesse sentido, a questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista, sejam elas econômicas, políticas, culturais e/ou expressas nas formas de opressão étnico-raciais e de gênero entre as tantas roupagens que têm adquirido na sociedade capitalista contemporânea.

No conjunto das desigualdades sociais oriundas da forma como a sociedade capitalista se estrutura, as manifestações da questão social são impensáveis sem a intermediação do Estado. O Estado é chamado a dar resposta às condições de pobreza e miséria vivida pela classe trabalhadora, e faz isso através da regulação da vida social gerindo o conflito de classe. Nesse sentido, as respostas que o Estado oferece à questão social através do seu aparato

burocrático e institucional criam as condições necessárias à acumulação e valorização do capital, mas também atendem às demandas das classes subalternas por meio das políticas e serviços sociais. Deste modo,

Através da política social, o Estado burguês no capitalismo monopolista procura administrar as expressões da “questão social” de forma a atender às demandas da ordem monopólica conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorpora, sistemas de consenso variáveis, mas operantes. (NETTO, p.30, 2011)

A partir disso, chamamos atenção para a dupla face da questão social que “sendo desigualdade é também rebeldia, por envolver sujeitos que vivenciam as desigualdades e a ela resistem e se opõem” (IAMAMOTO, 2015, p.28). Compreende-se assim que os sujeitos sociais não são passíveis às condições de pobreza e necessidades que lhes afligem, pelo contrário, percebe-se, ao longo do desenvolvimento da sociedade capitalista, a existência permanente de lutas e formas de resistirem aos desmandos da ordem do capital. Com isso, temos que o reconhecimento e legalização dos direitos sociais por parte do Estado, e a criação de políticas e serviços sociais para atendê-los, também são frutos das sucessivas reivindicações da classe trabalhadora.

Nesta direção, a questão social conforma a matéria-prima do trabalho profissional do assistente social; é ela, em suas múltiplas expressões, que convoca a necessidade da intervenção dessa força de trabalho especializada. Todavia, o processo que fundamenta e legitima a profissionalização do Serviço Social, como já podemos ver, passa pelas ações do Estado. Segundo Iamamoto e Carvalho (2014, p. 89) a legitimidade do profissional de Serviço Social e institucionalização da profissão estão estreitamente vinculadas “[...] ao crescimento das grandes instituições de prestação de serviços sociais e assistenciais, geridas ou subsidiadas pelo Estado [...]” onde o assistente social vai transitar e exercer seu trabalho.

Assim, a profissão de Serviço Social se constitui na dinâmica societária de desenvolvimento do modo de produção capitalista, torna-se parte do trabalho social produzido pelo conjunto da sociedade, e como uma força de trabalho especializada e socialmente necessária, ingressa no universo da mercantilização da força de trabalho através da sua venda em troca de um salário (IAMAMOTO, 2015)

A propósito destas afirmações, adentramos na segunda consideração que tomamos como crucial nessa discussão, qual seja, a apreensão do exercício profissional inscrito em processos de trabalho. Em princípio, esta é uma constatação pela qual o exercício do Serviço Social precisa ser compreendido no movimento da sociedade, com todas as suas contradições. Isto quer dizer, que o trabalho do assistente social se insere em um contexto muito amplo de

determinantes que interferem na sua configuração social enquanto uma profissão que atua na produção e reprodução da vida social. Portanto, é preciso considerá-lo no movimento da realidade institucional, das políticas sociais, das condições de trabalho, da realidade vivida pelos demandantes de sua ação, dos movimentos de resistências, e das demandas que lhes são postas pela realidade etc; (IAMAMOTO, 2015). Uma interpretação inovadora a esse respeito se apresenta em:

focar no trabalho profissional como partícipe de processos de trabalho que se organizam conforme as exigências econômicas e sociopolíticas do processo de acumulação, moldando-se em função das condições e relações sociais específicas em que se realiza, às quais não são idênticas em todos contextos em que se desenvolve o trabalho do assistente social. (IAMAMOTO, 2015, p.95)

Nesta direção, a categoria trabalho adquire centralidade no Serviço Social, partindo do significado apoiado nas obras de Marx e na vasta bibliografia que se baseia nesta tradição intelectual, como se segue:

Por meio do trabalho o homem se afirma como ser criador não só como indivíduo pensante, mas como indivíduo que age consciente e racionalmente. Sendo o trabalho uma atividade prático-concreta e não só espiritual, opera mudanças tanto na matéria ou no objeto a ser transformado, quanto no sujeito, na subjetividade dos indivíduos, pois permite descobrir novas capacidades e qualidade humanas. (IAMAMOTO, 2015, p. 60)

De tal maneira, pensar o trabalho do assistente social inscrito em processos de trabalho implica pensar tanto o seu objeto de trabalho como os meios e instrumentos para sua realização, bem como a direção de sua própria atividade, ou seja, a que fim se destina e o produto dela resultante.

Já vimos que a matéria de trabalho do assistente social encontra-se no âmbito da questão social em suas múltiplas expressões. Importa dizer com isso que as políticas sociais são respostas privilegiadas acionadas pelo Estado, que se somam a outras formas de interferência na questão social, operadas também pela sociedade civil e seus distintos segmentos. Com isso, o assistente social juntamente com outros profissionais é requisitado a atuar na produção e viabilização de serviços sociais. Deste modo, são:

“[...]convocadas/os a participar de processos de *trabalho coletivo, combinado e cooperado* em diferentes áreas e em diversos níveis, seja na formulação e execução direta de serviços sociais a parcelas da classe trabalhadora, ou ainda em atividades de planejamento, informação e gestão [...]” (RAICHELIS, 2018, p.43, grifo da autora)

Pensar o Serviço Social na divisão sociotécnica do trabalho e inserido em processo de trabalho remete-nos a sua condição de trabalhador assalariado, que além de vender sua força de trabalho especializada em troca de um salário, não vai possuir todos os meios e condições

necessárias para a efetivação de sua ação, sendo os mesmos disponibilizados pelas instituições empregadoras.

Existem outros aspectos extremamente importantes quando debatemos o serviço social inscrito no âmbito de processos de trabalho, tais como: “não se tem um *único e idêntico processo de trabalho do assistente social*”, os espaços sócios ocupacionais - empresas, esfera estatal, organizações não governamentais (ONGs) - que alocam esse profissional entre seus quadros, possuem suas próprias dinâmicas e formas de organização. Deste modo, “[...] o processo de trabalho em que se insere o assistente social *não é por ele organizado e nem é exclusivamente um processo de trabalho do assistente social [...]*”, o profissional se insere em um trabalho coletivo e o resultado de sua ação “*se forja com o contributo específico das diversas especializações do trabalho.*” (IAMAMOTO, 2015, p.106-107)

Diante de tais considerações sobre processos de trabalho e o serviço social, convém ainda ressaltar o caráter contraditório da profissão, que tem seu exercício profissional polarizada pelos interesses conflitantes de classes sociais em relação. Ao mesmo tempo isso afirma a sua condição, de partícipe tanto do processo de reprodução dos interesses de preservação do capital, quanto das respostas às necessidades dos trabalhadores. Essa compreensão acerca da profissão implica por sua vez, pensar as dimensões objetivas e subjetivas do trabalho do assistente social. Como aponta Yazbek (2009, p.5):

Objetivas: no sentido de considerar os determinantes sócio-históricos do exercício profissional em diferentes conjunturas. Subjetivas: no sentido de identificar a forma como o assistente social incorpora em sua consciência o significado de seu trabalho e a direção social que imprime ao seu fazer profissional.

Seguindo esse pensamento, não podemos perder de vista o lugar que o trabalho profissional assume na sociedade capitalista. Como bem esclarece Raichelis (2018, p.38):

[...] as profissões, ao serem recrutadas pela estruturação de um mercado de trabalho que as requisita, passam a ocupar lugares específicos na divisão social e técnica do trabalho, respondendo a requisições ditadas pela dinâmica da luta de classes e destas com o Estado, no movimento progressivo de regulação e produção de respostas institucionais às demandas postas pelas contradições da “questão social”.

A partir destas reflexões, pode-se afirmar que o serviço social é uma dessas profissões que ocupam um lugar específico na divisão social e técnica do trabalho, “[...] como parte alíquota do trabalho total socialmente produzido”, participa com outros profissionais, da produção e viabilização de serviços sociais e direitos em resposta a necessidades sociais de indivíduos, grupos e classes sociais (IAMAMOTO, 2007).

Deste modo, o assistente social não exerce sua atividade de forma autônoma, por não dispor de todos os meios e condições necessários para efetivar sua ação, estando subordinado à organização institucional a qual se vincula. Mas, ainda assim dispõe de uma relativa

autonomia na condução do seu trabalho. Essa relativa autonomia está atrelada a algumas características que a profissão assume e que lhe conferem os traços de uma profissão liberal. Conforme Iamamoto e Carvalho (2014, p. 87) esses se apresentam: na presença de uma deontologia e de um Código de Ética; no caráter não rotineiro da intervenção “viabilizando certa margem de manobra e de liberdade no exercício de suas funções institucionais”; e na singularidade no estabelecimento da relação direta com o usuário.

Com isso, os profissionais mantêm uma relativa autonomia para exercer suas atividades, o que lhes permite agir em consonância com os princípios estabelecidos no projeto ético político da profissão; projeto que se traduz essencialmente no compromisso com as necessidades e os interesses dos usuários do serviço social, ou seja, as classes trabalhadoras. Como indica Raichelis (2011, p.428):

Isto supõe muito mais do que apenas a realização de rotinas institucionais, cumprimento de tarefas burocráticas ou a simples reiteração do instituído. Envolve o assistente social como intelectual capaz de realizar a apreensão crítica da realidade e do trabalho no contexto dos interesses sociais e da correlação de forças políticas que o tensionam; a construção de estratégias coletivas e de alianças políticas que possam reforçar direitos nas diferentes áreas de atuação (Saúde, Previdência, Assistência Social, Judiciário, organizações empresariais, ONGs etc.), na perspectiva de ampliar o protagonismo das classes subalternas na esfera pública.

Neste sentido, a tarefa de compreender o Serviço Social como uma força de trabalho especializada, que é parte do trabalho social produzido pelo conjunto da sociedade como já visto aqui, remete à necessidade de compreender “[...] as mudanças históricas que estão hoje alterando tanto a divisão do trabalho na sociedade quanto à divisão técnica do trabalho no interior das estruturas produtivas, corporificadas em novas formas de organização e de gestão do trabalho [...]”. Deste modo, o Serviço Social, “[...] não foge a estes determinantes, exigindo apreender os processos macroscópicos que atravessam todas as especializações do trabalho [...]” inclusive, a própria profissão. (IAMAMOTO, 2015, p.22)

A partir disso, compreendemos que tecer mediações sobre o trabalho profissional e a dinâmica societária é uma tarefa necessária e indispensável para se pensar a profissão e sua intervenção na realidade atual. Entende-se assim, que não há como pensar o trabalho do assistente social sem pensar na questão social e nas respostas que lhe são dadas por meio das políticas, programas e serviços sociais, sendo o Estado o grande mediador dessas respostas.

Nessa perspectiva, há uma necessidade de refletir sobre o trabalho do assistente social nas políticas urbanas e habitacionais, mas a partir das relações sociais concretas que circunscrevem o trabalho profissional nestas áreas. Desde a origem da profissão no Brasil há um histórico de inserção do assistente social em tais políticas — inserções marcadas por características próprias do momento social, político e econômico vivido na época —. Na

atualidade, essa inserção e atuação profissional adquirem novas feições e complexidades, em consequência das alterações no padrão de acumulação capitalista que vem determinando as práticas dos sujeitos sociais, bem como as condições reais e objetivas que determinam a construção de sua sociabilidade.

As alterações no padrão de acumulação capitalista iniciadas na década de 1970 foram uma resposta do capital a sua própria estrutura em crise; o conjunto complexo transformações que Harvey (2007) qualifica de “acumulação flexível” foram empregadas no âmbito da produção, comercialização e gestão da força de trabalho. Pode-se afirmar que, sem restrições, este processo provocou mudanças significativas em diferentes esferas da vida social. Nas palavras de Harvey (2007, p.140):

A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificada de inovação comercial tecnológica e organizacional. [...]

Nesse conjunto extremamente complexo de transformações na “economia política do capitalismo do final do século XX” (HARVEY, 2007, p.117) ocorrem modificações radicais nas práticas do Estado e na sua relação com a sociedade civil, havendo assim, um direcionamento nas suas ações em prol da acumulação do capital.

Além de se tornar hegemônico nos países centrais, o projeto neoliberal determinou a redefinição das relações de dominação entre esses e os países periféricos. Processo que se completou mais efetivamente, no início da década de 90, com a formulação do Consenso de Washington¹²; o qual se configurou como um conjunto de proposições de organismos internacionais em especial (FMI e BIRD) para ajustar as economias dos países periféricos às novas exigências dos países centrais. Uma das recomendações de sua agenda foram as reformas estruturais do Estado “através de um programa de privatizações, desregulação dos mercados e liberalização financeira e comercial”. (DRUCK, 1996, p.29-30)

A partir dessas recomendações, em 1995 o Estado brasileiro dá início a uma série de reformas nas suas estruturas. Com isso, a reforma gerencial do Estado brasileiro foi iniciada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), que existiu entre 1995

¹² Na periferia do sistema, as políticas neoliberais foram consolidadas no chamado Consenso de Washington, cuja agenda pode ser resumida pelos seguintes pontos: combate à inflação, através de planos de estabilização alicerçados na valorização das moedas nacionais frente ao dólar e na entrada de capitais especulativos; abertura da economia, com a desregulamentação dos mercados de produtos e financeiros; e, adicionalmente, as chamadas reformas estruturais do Estado, com destaque para a privatização e a reforma da ordem econômica, com a quebra dos monopólios estatais. (FILGUEIRAS, 1997, p.911)

e 1998, sob a direção do ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira; a expressão institucional da reforma configurou-se no documento intitulado o Plano Diretor da Reforma do Estado. Cabe com isso esclarecer que, para os formuladores desse projeto de reforma, o Estado estava em crise fiscal e por isso era necessário impor medidas para modernizá-lo e torná-lo mais eficiente.

Nesse sentido, conforme Behring (2008) às mudanças previstas no Plano de reforma se deram, sobretudo, pela via econômica apoiados na ideia de um Estado insolvente, oneroso e rígido em suas regulações. Como apresenta a autora:

A “reforma” deverá seguir por alguns caminhos: ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado (abertura comercial e privatização) acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que fortaleça a competitividade da indústria nacional; reforma da previdência social; inovação dos instrumentos de política social e reforma do aparelho do estado, aumentando sua eficiência. (BEHRING, 2008, p.178)

Desse modo, há um discurso de desqualificação da estrutura de sua estrutura e dos serviços públicos, em contrapartida, o setor privado e o mercado são supervalorizados sendo uma “boa saída” desafogar o Estado. Todas essas mudanças orientadas pelo plano de Reforma do Estado são qualificadas por Behring (2008) como uma “contrarreforma” do Estado, dado o seu caráter regressivo para o campo dos direitos sociais e políticas, além de representar a derrota de uma agenda progressista para o Brasil.

Conforme Behring (2008, p.179) o Estado “reduz a prestação direta de serviços, mantendo-se como regulador e provedor”, abrindo assim, espaço iniciativa privada operar determinados serviços, sobre a prerrogativa de trazer eficiência, eficácia e efetividade para as políticas públicas. Nesse quadro, as políticas sociais são diretamente atingidas, sendo que os serviços de saúde e educação, dentre outros, passam a ser operados por organizações públicas não estatais. As políticas de habitação são diretamente atingidas, conforme abordaremos nas partes seguintes do estudo.

Esse quadro de transformações de ordem global, teve seu início apontado por Harvey nos de 1970, sendo que seus desdobramentos em âmbito nacional se iniciaram na segunda metade da década de 80 e foram intensificados rapidamente a partir dos anos 1990 (FILGUEIRAS, 1997). Tal quadro estabelece novos desafios para profissão de Serviço Social, seja a partir das novas configurações que assume a questão social e a forma com que o Estado passa a respondê-las, seja pelas determinações que adquire o mundo do trabalho. Como sintetiza Iamamoto (IAMAMOTO, 2015, p.112-113):

Tais processos introduzem novas mediações históricas na gênese e expressões da questão social, assim como nas formas, até então vigentes, de seu enfrentamento, seja por parte da sociedade civil organizada ou do Estado, por meio das políticas

sociais públicas e empresariais, dos movimentos sociais e sindicais e demais iniciativas da sociedade civil. Implicam radicais mudanças na divisão social e técnica do trabalho, afetando, além das políticas sociais, as políticas de emprego e salário e o mercado de trabalho. Atingem, assim, de forma particular o Serviço social, como uma das especializações do trabalho na sociedade.

São essas as pistas que sintonizam nossa reflexão sobre o trabalho do assistente social nas políticas urbana e habitacional; elas nos ajudam a analisar o seu exercício profissional inserido nas equipes de trabalho social na política de habitação, em Salvador, nosso objeto de estudo. Tal análise parte do pressuposto de que há uma reestruturação dos processos de trabalho que tem submetido os trabalhadores à uma nova lógica de produção e prestação de serviços. Nessa direção, há um estabelecimento de novas formas de organização do trabalho coletivo que não se restringem apenas à esfera do mercado e das empresas, mas incidem na esfera estatal, e por isso repercutem diretamente no trabalho do assistente social.

3.2 SÍNTESE DA TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA HABITACIONAL

O trabalho do assistente social na política habitacional, guarda na sua história uma intrínseca relação com o “trabalho social” que passa a ser desenvolvido a partir da década de 1930 no âmbito das políticas sociais da Era Vargas. Deste modo, percebe-se a relação direta deste tipo de trabalho, o qual passa a se desenvolver com o próprio surgimento da profissão. Contudo, ressalta-se que nesse princípio a relação que o Serviço Social estabelece com esse trabalho possui determinações bem distintas das quais temos hoje (o que veremos ao longo da discussão), e isso se deve ao contexto social vivido e as exigências daquele momento histórico.

Considerando que o surgimento do “trabalho social” como exigência para as políticas sociais, se deu de forma concomitante ao surgimento da profissão de Serviço Social, Gomes (2013, 56) afirma existir um entendimento pouco claro acerca desse trabalho, pois ele surge em meio a constituição das políticas sociais do Estado na Era Vargas com a denominação de “serviço social”, e “por vezes confundido com assistência social (política pública específica)”. E já o Serviço Social, embora tenha surgido no contexto de inauguração das políticas sociais varguistas, seu início ocorre por iniciativa da Igreja Católica, e só “posteriormente alcança posição estratégica na operacionalização das políticas sociais e no controle social dos trabalhadores.” A este propósito, ressaltamos que:

As particularidades desse processo no Brasil evidenciam que o Serviço Social se institucionaliza e legitima profissionalmente como um dos recursos mobilizados pelo Estado e pelo empresariado, com o suporte da Igreja Católica, na perspectiva do

enfrentamento e regulação da Questão Social, a partir dos anos 30, quando a intensidade e extensão das suas manifestações no cotidiano da vida social adquirem expressão política. (YAZBEK, 2009, p. 6)

Nesse contexto, as políticas sociais possuíam um forte viés controlador, assistencial e paternalista e surgem como medidas do Estado para regular as tensões entre as classes sociais, sendo marcante: a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a definição do salário mínimo, a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAPs por categoria profissional e a regulação dos seus sindicatos.

A partir disso, as primeiras experiências da profissão de Serviço Social se desenvolvem junto aos bairros operários, sendo que as atividades práticas desenvolvidas pelos primeiros assistentes sociais “era voltada à organização da assistência social (distribuição de auxílios materiais), à educação popular (formação moral e doméstica) e à pesquisa social (inquéritos domiciliares).” (GOMES, 2013, p.59)

Nesse particular, demarca-se que os baixos salários aliados às péssimas condições de vida e moradia que estavam sujeitos os trabalhadores “em bairros insalubres junto às aglomerações industriais, em casas infectas, sendo muito frequente a carência - ou mesmo falta absoluta - de água, esgoto e luz” (IAMAMOTO, 2014, p.137) e o surgimento de favelas, cortiços, palafitas, mocambos, casas de cômodos, como estratégias de moradia, passou a representar uma ameaça à sobrevivência e reprodução da classe operária, como da classe dominante em “virtude das tensões sociais (delinquência, epidemias, fome, etc.) quanto da iminente possibilidade de revolução.” (GOMES, 2013, p.47)

A partir do trabalho de Gomes (2013) é possível apreender que primeiramente a intervenção do Estado na área habitacional, e conseqüentemente a atuação dos assistentes sociais, ocorre primeiramente direcionada à classe operária formalmente empregada, através de legislação social e trabalhista específica e da organização e prestação dos serviços sociais.

Por outro lado, é possível verificar experiências atreladas a filantropia como a Associação do Lar Proletário¹³, criada em 1936, que foi considerado o primeiro laboratório do Serviço Social na área habitacional. Assim,

A referida instituição contratou assistentes sociais recém-formadas que promoveram um rigoroso “inquérito social”, que se constituiu em um levantamento detalhado das condições socioeconômico das famílias (analisavam-se inclusive ficha policial e

¹³ A Associação do Lar Proletário tinha como presidente de honra a Sra. Dona Darci Sarmanho Vargas. Tratava-se de uma sociedade civil de amparo social com fins beneficentes e visava promover a construção de habitações populares, higiênicas e confortáveis, singulares e coletivas, nas zonas urbanas e suburbanas do Distrito Federal, para vendê-las a prestações módicas e em longo prazo a moradores pobres e com famílias, preferencialmente àquelas que habitam as favelas.

condições de saúde dos pretendentes) para posterior seleção daquelas que poderiam residir nos conjuntos habitacionais a serem edificados pela associação. A pesquisa abrangeu cerca de mil famílias, o que era um número considerável para os padrões da época (NASCIMENTO, 2008 apud GOMES, 2013, p.60).

Os assistentes sociais participaram de todos os processos desde o “inquérito social”, cadastramento, seleção e posterior acompanhamento das famílias durante as mudanças para as novas moradias. Além disso, realizavam também atividades de cunho educativo e recreativo.

Nesse processo, a atuação profissional dos assistentes sociais ocorre tanto através de entidade filantrópicas da sociedade civil, como de entidades governamentais. Conforme Nalin (2013, p.138) experiências de trabalho comunitário, no qual os assistentes sociais atuavam, vinham sendo registradas desde 1940, por entidades públicas e particulares, experiências locais e isoladas. Com certeza, experiências mais predominantes ocorriam nos principais centros urbanos do país, dado o contexto de crescimento e urbanização acelerado das cidades.

De acordo com Gomes (2013) registra-se uma intensa atuação de assistentes sociais nos Centros Familiares organizados pelo Centro de Estudos e Ação Social (CEAS) de São Paulo na década de 1960. O CEAS concentrava uma diversidade de ações sociais desenvolvidas pelos assistentes sociais junto aos bairros operários, além de atividades educativas para adultos, cursos de formação familiar (moral e formação doméstica para o lar), restaurante para operários entre outras. Além disso, cabia ao assistente social também:

[...] o tratamento dos casos, o qual era basicamente feito através de encaminhamentos, colocação em empregos, abrigo provisórios para necessitados, regularização da situação legal da família (casamentos) e fichário dos assistidos. Os profissionais dedicavam-se, por meio de inquéritos familiares, a diversos levantamentos nos bairros operários, pesquisando as condições de moradia, situação sanitária, econômica e moral (promiscuidade, alcoolismo, desocupação, etc.) do proletariado. (GOMES, 2013, p.62)

Mediante essa atuação do assistente social não podemos deixar de pensar o contexto social de desenvolvimento das cidades e o acelerado processo de urbanização que viveu o Brasil a partir da década de 1930. No que diz respeito ao processo de urbanização implementado no país, em pleno desenvolvimento industrial e capitalista, teve por princípio, garantir condições de infraestrutura para as atividades industriais e atender as demandas das classes dominantes.

Conforme Gomes e Pelegrino (2005) a política urbana implementada nos principais centros urbanos, nesse período, colocou-se como um tipo de intervenção estatal com um caráter muito mais urbanístico e de embelezamento da cidade, sob inspiração dos modelos estéticos europeus. Com isso, o modelo de intervenção na cidade é caracterizado por ações

localizadas ou setoriais, com forte cunho higienista e sanitário. Demarca-se que esse modelo foi responsável pela expulsão da população pobre das áreas centrais das cidades, o que implicou na formação de favelas e loteamentos clandestinos como estratégias de moradia em áreas mais longínquas, e ao mesmo tempo aprofundou o processo de segregação da cidade, estreitada na divisão centro e periferia.

Nesta direção, em meio ao avanço do processo de urbanização/industrialização:

A preocupação do Serviço Social, segundo Souza (1993), era de reconstruir as comunidades urbanas que se “desestruturaram” com os novos modos de produção capitalista, mais especificamente com a revolução urbano-industrial, que exigia muitas horas de trabalho nas fábricas, mas sem a contrapartida financeira, ou seja, com baixos salários. (NALIN, 2013, p.138-139)

Deste modo, ampliam-se as intervenções nas favelas, pois essas foram se constituindo como um grande problema urbano e habitacional dada às condições precárias de habitabilidade dos moradores. Contudo, a forma como Estado passa a intervir nessa realidade e na vida dos moradores desses locais é bastante contraditória, pois ao mesmo tempo em que se busca atender uma necessidade social de uma parcela da população que está aquém de boas condições de moradias, de acesso à infraestrutura urbana e serviços públicos, as ações são realizadas da forma autoritária.

A presença do Estado nas favelas revela-se, historicamente, através de mecanismos de cooptação e de disciplinamento da população. Diante da inexistência de uma política habitacional consequente para a população de baixa renda, que corresponde à distribuição da renda e da riqueza socialmente produzida, as estratégias autoritárias de erradicação das favelas privilegiavam a remoção, ou mesmo a sua extinção pura e simplesmente. (PELEGRINO, 2005, p.83)

Nesse processo as assistentes sociais têm um papel de primordial para o Estado, “elas são identificadas como “legítimas conhecedoras do povo” e serão responsáveis pelo levantamento dos diversos aspectos da vida popular, subindo morros e favelas, entrando em cortiços e bairros operários.” (GOMES, 2013, p.63) Sua atuação nestes espaços partia do princípio de que as populações pobres urbanas constituíam sua moradia de forma inapropriada por “invasão”, sem a existência dos meios legais, que seria a compra da terra urbana e/ou, da casa. Neste contexto, segundo Valadares (apud NALIN, 2013, p.139), os assistentes sociais:

participaram de modalidades de gestão da pobreza marcadas pelo clientelismo, combinando proteção social e controle dos pobres. [...] Nessas abordagens, especialmente, sobre a pobreza urbana, a relevância da investigação social decorre da compreensão de que a realidade pode ser entendida fundamentalmente a partir dos dados empíricos recolhidos e da sua descrição morfológica. Aqui, as determinações estruturais e as teorias sociais críticas são desconsideradas.

A presença de assistentes sociais nos programas direcionados para trabalhos em favela era massiva. Já vimos que o papel desempenhado pelos assistentes sociais tinha um

caráter tutelar e de disciplinamento dos moradores. Contudo, esse trabalho se intensifica a partir dos programas de remoção de favelas, que ganham força durante o regime militar brasileiro em uma das fases mais difíceis de sua história política, quando promulgado o Ato Institucional n.º 5 (AI-5).

Ocorre que os que assistentes sociais atuaram nesses processos sem criticar as manobras de expulsão forçada da população favelizada. Seu trabalho estava direcionado na formação de um consenso em torno desses programas que possuíam fortes interesses econômicos, dada à liberação de lotes em áreas valorizadas da cidade, para usos lucrativos como hotéis, edifícios, mas a remoção da população tinha justificativa na reparação dos problemas de violência e diminuição dos problemas de saúde. (GOMES; PELEGRINO, 2005; NALIN, 2013)

A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, logo após o golpe militar é outro momento histórico que marca a trajetória de atuação profissional de assistentes sociais na política habitacional. Em um dos seus períodos de existência, o BNH buscou atender o mercado imobiliário através do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e, com recursos do Fundo de garantia do Tempo de Serviço (FGTS), financiou a construção de habitação para famílias de média e baixa renda. Para gerir os projetos e programas dessas habitações foram criadas as Companhias de Habitação Popular (COHAB) municipais e estaduais e as Cooperativas Habitacionais, para atenderem aos trabalhadores sindicalizados. (PAZ *et al*, 2018)

Contudo, o BHN prosseguiu com a política de erradicação das favelas através das remoções compulsórias como nos anos anteriores. Sua política constitui-se na construção de conjuntos habitacionais periféricos, onde o preço da terra era baixo por não existir infraestrutura urbana e equipamentos sociais (GOMES,2013;NALIN,2013).

Nesse ínterim, a atuação dos assistentes sociais seguia as orientações do trabalho social desenvolvido nos primeiros anos do BNH, o qual tinha um caráter administrativo e de controle da demanda por moradia e da inadimplência. Todavia, em observância aos processos sociais e políticos em que vive o país na época (as lutas pela sua redemocratização) e no âmbito da própria profissão (Movimento de Reconceituação), o Serviço Social passou a rever o seu exercício profissional e a considerar outros elementos na sua intervenção, o que vai ganhando força nos anos seguintes.

Neste mesmo período, concomitante ao Movimento de Reconceituação, surge o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU)¹⁴, o qual desempenhou um papel marcante nas lutas pelo direito à moradia e por uma melhor qualidade de vida nas cidades, sobretudo, para a parcela mais pobre. Além disso, o ideário de Reforma de Urbana defendido pelo MNRU pautou-se em uma grande reforma social estrutural, com fins de elevar o nível de justiça social, para isso o Movimento tinha como objetivos específicos: coibir a especulação imobiliária, reduzir o nível de disparidades sociais, econômicas e espaciais intraurbanas e democratizar o planejamento e a gestão do espaço urbano (SOUZA, 2008, p. 112-113 *apud* GOMES, 2013, p.111).

Destarte, que apesar do MNRU ter surgido na década de 1950, ele veio ganhar força após a década de 1970, durante o processo de redemocratização do país. E toda a efervescência política e o ideário social em torno desse movimento influenciaram a profissão de Serviço Social e sua atuação nos programas atrelados à moradia. Conforme Ahlert e Munhoz (2018, p.152-153), “[...] a profissão é impregnada de componente político, e os profissionais passam a considerar a importância da participação e do envolvimento da população-alvo nas definições em torno dos rumos da cidade [...]”.

Demarca-se ainda que no âmbito do BNH o trabalho do assistente social na área habitacional vai sofrendo alterações à medida que o trabalho social vai adquirindo um novo status até se tornar uma exigência nos programas habitacionais das Companhias de Habitação e nos programas de Cooperativas Habitacionais.¹⁵ A esse respeito, alguns eventos são marcantes, tal como o 1º Encontro de Inocoops, realizado em 1972. Segundo Paz *et al* (2018, p. 113) “[...] a partir daí estruturam-se equipes, definiram-se diretrizes e o arcabouço metodológico do trabalho social em habitação [...]”.

¹⁴O Movimento Nacional de Reforma Urbana surgiu na década de 1950, a partir de uma grande articulação de movimentos, entidades acadêmicas e Organizações Não Governamentais (ONGs) em torno da pauta da reforma urbana. Reuniram-se movimentos de moradia, de luta por transporte e saneamento; associações profissionais – de engenheiros, arquitetos, assistentes sociais, advogados –, entidades acadêmicas, sindicais, ONGs; integrantes dos setores progressistas e combativos da Igreja Católica. Através desse movimento 1987 é criado o Fórum de Reforma Urbana - FNUR. (GOMES, 2013; VIERA, 2015)

O FNUR é uma articulação de atores sociais que envolvem movimentos populares, organizações não governamentais, entidades de ensino e estudantis, associações de classe e instituições de pesquisa que tem o objetivo de lutar por políticas públicas voltadas para a promoção da reforma urbana no Brasil. Site Oficial do Fórum Nacional da Reforma Urbana. Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br>>. Acesso em: 18/07/2019

¹⁵ Os Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoops) foram criados no ano de 1966 pelo Governo Federal com o objetivo de gerir e acompanhar as cooperativas habitacionais que produziam moradias a baixo custo para atender os trabalhadores sindicalizados e contribuintes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. (GOMES, 2013, p.127)

A partir de 1973 foi criada a Taxa de Apoio Comunitário (TAC), que passa ser embutida no custo do financiamento da casa e paga pelo mutuário. Nas COHAB, essa taxa cobria os custos do trabalho social, visava à manutenção dos conjuntos habitacionais e seus equipamentos e ainda o pagamento do profissional de Serviço Social. (PAZ et al, 2018; NALIN,2013;GOMES,2013)

Neste período já se observava a composição de equipes multidisciplinares, incluindo sociólogos, psicólogos e assistentes sociais (NALIN, 2013). Assim como o trabalho social vai adquirindo novas determinações, de tal modo que:

observa-se a ocorrência de uma diminuição gradativa do caráter mais assistencial nas intervenções urbana habitacionais, passando o trabalho social a assumir com mais ênfase os processos de desenvolvimento comunitário, abrangendo um conjunto de ações específicas (seleção, orientação, informação, mediação), operacionalizadas por equipes técnicas multiprofissionais com vistas a subsidiar e apoiar à implementação dos programas habitacionais, que se institucionalizaram no âmbito federal. (GOMES, 2013, p.106)

A partir de 1975, o BNH cria programas habitacionais para população com renda mensal inferior a três salários mínimos, entre os quais: Programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR), Programa João de Barro, Programa de Lotes Urbanizados (PROFILURB), bem como nos Programas de Saneamento para População de Baixa Renda (PROSANEAR). Com esses programas o trabalho social adquire outro redimensionamento e naquele momento já passou a apresentar as feições que esse trabalho assume hoje, sobretudo, no que tange o reconhecimento dos direitos de cidadania dos moradores, a sua participação e discussão dos projetos.

Salienta-se que apesar dos baixos resultados alcançados por esses programas, eles representaram uma mudança nas intervenções Estatais em relação às favelas, podendo-se dizer que iniciou um novo ciclo de políticas para estas áreas. Esses programas “propunham obras de urbanização, melhorias habitacionais, regularização de lotes, apoio à autoconstrução e alguns equipamentos urbanos. ” (PAZ et al, 2018, p.113). Houve nesse sentido uma diminuição das remoções e os moradores passaram a manter-se no local que estabeleceram suas moradias. (GOMES,2013; NALIN, 2013)

Contudo, com a extinção do BHN em 1986, há uma desestruturação institucional da política habitacional e seu esvaziamento, devido a constantes mudanças ministeriais. A Caixa Econômica Federal¹⁶ acabou incorporando as atividades do BNH e passou a ser operadora do

¹⁶ Ressalta-se que hoje a Caixa Econômica tem um papel preponderante na política habitacional, não apenas como agente financeiro, mas também, como instituição que atua na concepção e fiscalização do trabalho social desenvolvido na política.

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. Essas mudanças acompanhadas por um contexto de transformações macroestruturais na economia mundial trazem novos desafios tanto para política de habitação, como para implementação do trabalho social no país.

As transformações na economia mundial a partir dos anos 70 resultam da crise do modelo de produção fordista, que passa a ser enfrentada pela reorganização do padrão de produção e acumulação capitalista. Conforme Filgueiras (1997, p.905) a crise do fordismo, anunciou “a crise de um determinado “modo de vida”, a quebra de um pacto social, caracterizado pela busca do “pleno emprego”, por certa estabilidade no trabalho e por amplas garantias sociais.” Nesse bojo, a reestruturação produtiva surge como uma resposta do capital a sua crise de produtividade e diminuição dos lucros, e por isso, promove uma série de transformações estruturais no âmbito da produção e do trabalho.

Ainda segundo Filgueiras (1997, p.909-910) “a crise do capitalismo, com o esgotamento do fordismo criou as condições objetivas para a doutrina neoliberal se expandir e assumir importância política cada vez maior”, isso do ponto de vista do Estado representou, a redução dos gastos sociais dos governos e a realização de uma reforma fiscal, estabelecendo assim maiores incentivos ao capital para realizar novos investimentos. Em síntese, “o objetivo a ser alcançado pode ser resumido num conceito: *desregulação*, isto é, substituir o Estado pela “livre concorrência” no que se refere ao funcionamento dos diversos mercados, em particular os mercados financeiros e o de trabalho”.

De acordo com DRUCK (1996) “no Brasil os ventos neoliberais já se faziam sentir desde o final dos anos 80, mas é com o governo Collor, em 1990, que as políticas começam a ser aplicadas [...]”. Nesse contexto as políticas sociais passaram a ter uma forte influência dos organismos internacionais, “propagaram a focalização das políticas públicas, principalmente as sociais, nos chamados “bolsões de exclusão”, “territórios vulneráveis”, “comunidades frágeis”, comunidades “vulnerabilizadas”, em detrimento da redução das políticas universais” (GOMES, 2013, p.130).

No tocante a política habitacional a partir da década de 1990 há uma centralização nos programas de urbanização de favelas, os quais passaram a ser tratados como projetos integrados de urbanização, existindo a partir daí um reconhecimento legal da existência das favelas como alternativa habitacional para as populações pobres. Esse direcionamento de intervenção que se espalhou pelo país seguiu as orientações de organismo internacionais como a Organização das Nações Unidas - ONU (1988), e as orientações de grandes conferências internacionais, como Agenda Habitat II (1996).

É importante pontuar nesse sentido, a influência do mercado na concepção da política habitacional, sendo que as novas perspectivas preconizadas nos programas de urbanização de favelas incorporaram os ditames de organismos multilaterais como Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, que se tornaram grandes financiadores diretos de programas e projetos focalizados de combate à pobreza e exclusão territorial. (GOMES, 2013)

Registra-se que foi com o programa HBB, no primeiro mandato do Partido dos Trabalhadores (2003-2007), que se passou a exigir um profissional de Serviço Social ou de Sociologia para responder tecnicamente pelo “trabalho social”, assim como, exigiu-se que as empresas contratadas de forma terceirizada, geralmente através de editais públicos, tivessem especialização comprovada na área. Contudo, as normativas que versam sobre o “trabalho social” sofreram alterações, e hoje, mesmo sendo preferível que o responsável técnico por esse trabalho seja um profissional de Serviço social ou Sociologia, a Portaria 21/2014 abriu a possibilidade para qualquer outra profissão de nível superior estar na coordenação do “trabalho social” desde que comprovada experiência em ações educativas em intervenções de saneamento e habitação. (PAZ *et al*, 2018)

Nesse bojo, “[...] a prática profissional do assistente social nos programas habitacionais está intrinsecamente ligada ao contexto histórico e político no qual se insere o país e, ainda, ao perfil assumido pela profissão que vigora nos diferentes contextos históricos.” (AHLERT;MUNHOZ, 2018,p.152) E por isso, a partir dos anos de 1990, o trabalho do assistente social sofre com as ingerências da “entrada do país na dinâmica do capitalismo contemporâneo, marcada pela busca da rentabilidade do capital por meio da reestruturação produtiva e da mundialização: atrativa, adaptação, flexibilidade e competitividade” (BEHRING, 2009, p.4) O que por sua vez, redefine o papel do Estado no trato com as políticas sociais, sendo que essas passam a ser tratadas sob o viés da mercantilização como já visto aqui.

Nesse mesmo contexto, outro fator que expressa os efeitos da reestruturação do capital em consonância com as políticas neoliberais, foram às terceirizações. Conforme Franco, Druck e Seligman-Silva (2010, p. 233) citados por Raichelis (2011, p.432):

a terceirização é uma das principais formas de flexibilização do trabalho mediante a transferência da atividade de um “primeiro” — que deveria se responsabilizar pela relação empregatícia — para um “terceiro”, liberando, assim, o grande capital dos encargos trabalhistas. [...]. A terceirização lança um manto de invisibilidade sobre o trabalho real — ocultando a relação capital/trabalho e descaracterizando o vínculo empregado/empregador que pauta o direito trabalhista — mediante a transferência de responsabilidades de gestão e de custos para um “terceiro”.

Como um padrão de gestão e organização do trabalho a terceirização na década de 1990 foi amplamente incorporada no setor público, como parte do receituário da reforma gerencial do Estado brasileiro que difunde a necessidade de incorporar ao Estado o modelo gerencial do setor privado. Conforme *Druckert al* (2017, p.113):

A terceirização hoje é um fenômeno mundial que se generalizou para todas as atividades e tipos de trabalho – nas áreas urbanas e rurais; na indústria, no comércio, nos serviços e nos setores público e privado –, apresentando diferentes modalidades e formas de regulação e legislação.

Nesse bojo, como descrito por Raichelis (2011, p.432) os efeitos da terceirização para o trabalho social são profundos, pois:

a) Desconfigura o significado e a amplitude do trabalho técnico realizado pelos assistentes sociais e demais trabalhadores sociais; b) Desloca as relações entre a população, suas formas de representação e a gestão governamental, pela intermediação de empresas e organizações contratadas; c) Subordina as ações desenvolvidas a prazos contratuais e aos recursos financeiros definidos, implicando descontinuidades, rompimento de vínculos com usuários, descrédito da população para com as ações públicas; d) Realiza uma cisão entre prestação de serviço e direito, pois o que preside o trabalho não é a lógica pública, obscurecendo-se a responsabilidade do Estado perante seus cidadãos, comprimindo ainda mais as possibilidades de inscrever as ações públicas no campo do direito.

Os impactos destas mudanças ocorreram também nas políticas urbanas e habitacionais. Sobre isso, Vieira (2015, p.189) faz a seguinte constatação sobre o trabalho social na política habitacional:

A partir da década de 1990, há uma alteração significativa com a contratação de empresas terceirizadas que vão operar esse trabalho em campo, supervisionadas por equipes de funcionários públicos estatutários, esses últimos ainda predominantemente assistentes sociais, enquanto as equipes terceirizadas passaram a abarcar um conjunto de outros profissionais, que na disputa por esse campo de trabalho remunerado, conquistaram espaços de ação historicamente ocupados por assistentes sociais. (VIEIRA, 2015, p.189)

A observação de Vieira é uma entre os muitos aspectos que vão, não apenas perpassar o trabalho do assistente social nesta política, como determiná-lo. Pinto (2018, p.102) fala em componentes exógenos que determinam o trabalho profissional, tal como, “apreender as formas de uso do solo urbano como parte da dinâmica desigual de configuração da cidade”, e os componentes endógenos, como “[...] as relações de trabalho que estão submetidos os assistentes sociais, com ênfase na terceirização do Trabalho Social na habitação, garantida e estimulada pelos normativos do Trabalho Social [...]”.

Esses processos tornam-se cada vez mais evidente com os próprios avanços que a política adquire. A criação do Ministério das Cidades, em 2003, ainda no governo Lula (Partido dos Trabalhadores), a aprovação da Política Nacional de Habitação, a

institucionalização do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e seu respectivo fundo, e principalmente com o lançamento do PAC, em 2007, e o PMCMV em 2009. Todos esses instrumentos legais trouxeram respostas, embora permeadas por contradições, para reivindicações antigas em torno do direito à moradia e à cidade, mas essas respostas têm chegado sob o crivo dos interesses do mercado e do capital financeiro. Conforme Filgueiras (2006, p.186) o Governo Lula, deu prosseguimento à política econômica implementada na década de 1990, a qual se alicerçou nas amplas reformas neoliberais (reforma sindical e das leis trabalhistas; privatizações, com a aprovação das chamadas Parcerias Público-Privado (PPP); e políticas sociais focalizadas etc.), e que se mantém na atualidade, a partir do ajustamento e consolidação do modelo neoliberal de desenvolvimento econômico, com claras repercussões nos programas e políticas do Estado.

Nesse sentido, quando se analisa os trabalhos e pesquisas que vêm abordando a concepção dos programas habitacionais onde estão inseridos os assistentes sociais, ainda é notório uma reprodução de velhas lógicas, a exemplo, da “remoção de famílias de áreas centrais, ou de áreas valorizadas nas cidades, mediante privilégio de processos de revitalização e embelezamento urbano” (AHLERT; MUNHOZ, 2018, p.153), como ocorrido nos processos recentes vividos com os megaeventos ocorridos no Brasil (Copa do Mundo de Futebol - 2014 e a Olimpíada no Rio de Janeiro - 2016) e que tem se tornado uma realidade frequente nas grandes cidades.

Nesse processo, considerando a nova estruturação dada à política urbana e habitacional, o trabalho dos assistentes sociais tem se configurado nos programas de Reassentamento, Regularização Urbanística e Fundiária, no PMCMV e no PAC, a partir de uma atuação em equipes multiprofissionais de “trabalho social”. As equipes de trabalho social podem ser tanto terceirizadas (prestando serviço ao ente público), como da própria estrutura dos órgãos públicos (secretarias municipais e estaduais, empresas públicas), e por isso o assistente social pode ter diferentes enquadramentos de trabalho.

Além disso, todo trabalho social desenvolvido nas políticas urbanas e habitacionais subordina-se a uma normatização de âmbito nacional, que além de defini-lo e trazer seus objetivos, também estabelece as normas e orientações para sua elaboração, contratação e execução. A esse respeito o principal normativo que orientava o trabalho social era a Portaria nº 21 de 22 de janeiro de 2014, substituída recentemente pela então Portaria nº 464 de julho de 2018.

Nesse sentido, os assistentes sociais e demais profissionais realizam seu exercício profissional a partir das orientações preconizadas no normativo que orienta o

desenvolvimento do “trabalho social”. Com efeito, os assistentes sociais além de terem uma ampla atuação na execução do trabalho social, também trabalham na gestão da política, ocupando cargos de chefia e de tomada de decisões, sendo um profissional presente em todas as etapas, desde o planejamento até a avaliação dos projetos sociais.

As requisições que são colocadas para o assistente social e os desdobramentos de sua atuação dependem (não exclusivamente) da sua inserção profissional, ou seja, do local onde está lotado como profissional, — se é um servidor do estado, se é um profissional de uma empresa terceirizada que executa o trabalho social, se um profissional terceirizado que atua dentro da instituição estatal — ou seja, há muitas variantes que devem ser observadas quando nos referimos ao trabalho do assistente social na política urbana e habitacional.

A partir dessas considerações podemos conceber que com o novo arranjo institucional dado a política de habitação no país e, com a federalização dos normativos do trabalho social nos programas e projetos habitacionais houve uma abertura de novos espaços ocupacionais para os assistentes sociais, tanto na Política de Habitação de Interesse Social - PHIS, como nos projetos de urbanização integrada que compreende – habitação, saneamento ambiental e transporte –. Não obstante, muitos desafios têm sido postos ao trabalho do assistente social. Ao ter na questão social e suas expressões urbanas e no direito à moradia eixos privilegiados de sua atuação profissional, o assistente social lida diariamente com caráter controverso com que são tratados esses temas pelo Estado, estando sujeito também a um contexto de precarização do trabalho.

3.3 O QUE É “TRABALHO SOCIAL” NA POLÍTICA HABITACIONAL: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS E CONTEMPORÂNEAS

No item anterior, discorremos sobre o trabalho do assistente social na política habitacional a partir de uma perspectiva histórica, contextualizando os momentos vividos pela profissão nessa área. Vimos que a atuação do assistente social guarda na sua gênese uma relação direta com o trabalho social, contudo essa vai sofrendo transformações ao decorrer do tempo. Dessa maneira, buscamos esclarecer o que é o trabalho social na política habitacional, demarcando também o seu desenvolvimento numa perspectiva histórica, até chegarmos a sua concepção nos dias atuais.

O trabalho social possui períodos bem demarcados no desdobramento da política habitacional no país, o que preserva uma estreita relação com o contexto social e político e sua incorporação ao Estado através das demandas relativa à ocupação das cidades e a necessidade de moradia. Nesse sentido, ao discorrer sobre o trabalho do assistente social na

política habitacional e resgatar suas primeiras experiências nesta área, acabamos por também abordar as origens do trabalho social.

Nessa direção, pontuamos que diferentes autores estudiosos do tema (BLANK, 2005; GOMES; PELEGRINO, 2005; GOMES, 2013; PAZ *et al.*, 2018) usam diferentes demarcações da temporalidade deste trabalho, alguns retratam sua origem desde a década 1930 (GOMES; PELEGRINO, 2005; GOMES, 2013), e outros, já o abordam a partir da década de 1960 a contar da criação do BNH (BLANK, 2005; PAZ *et al.*, 2018). Pode se dizer que essa distinção em abordar o início desse trabalho em habitação se deva ao fato de que, só se inaugura uma política estatal para atender à necessidade de moradia com o BNH, criado pela Lei nº 4.320 de 21/08/1964, o qual ganhou o status de primeira política habitacional do país. Com isso, o trabalho social em habitação que antecede esse período esteve atrelado às políticas de cunho higienistas do início do século XX até seu meado, sendo suas ações situadas no campo da assistência social, e não numa política habitacional.

Nesse sentido, se referindo ao período que compreende os anos de 1930 a 1960 e se reportando às origens do trabalho social¹⁷, Gomes (2013) aborda os pressupostos deste trabalho, o qual apresentava um teor conservador e moralista próprio das intervenções daquela época. Como descrito pela autora, o trabalho social nesse período, caracterizava-se por:

“[...] ações assistencialistas (no sentido de produzir dependência e não propor soluções definitivas), principalmente voltadas a classificar e selecionar as famílias por meio de rigorosos inquéritos. Agregam-se ainda ações voltadas a educação familiar, com o objetivo principal de corrigir os hábitos das populações faveladas, considerados inadequados. Além disso, a conquista da confiança dos moradores, a instalação de centro social/ plantão social nas favelas e bairros operários parecem ser tarefas e estratégias importantes da ação. Essas ações representam uma matriz de pensamento e ação que dialoga com as perspectivas reacionárias, conservadoras e higienistas. Nas intervenções junto às favelas, o serviço social partia do princípio que as populações pobres não sabiam utilizar a própria moradia de forma adequada.” (GOMES, 2013, p.73)

Com a criação do BNH e do Plano Nacional de Habitação pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, o Estado passa a intervir na questão habitacional sob um novo ordenamento. O modelo proposto pelo BNH significou um avanço em termos de Política Habitacional, a qual passou ser comandada por um banco, diferente das experiências anteriores; além disso, o setor público articulou-se com o setor privado, em linhas gerais, cabendo a este último a produção, distribuição e controle das habitações.

O Banco é criado com a responsabilidade de gerir e financiar uma política habitacional destinada a promover a construção e aquisição da casa própria, sobretudo, pelas

¹⁷ Ver tópico anterior, onde se aborda a origem da profissão de Serviço Social e suas primeiras experiências em habitação;

classes de menor renda, mas teve embutido a isso, a missão dinamizar o setor da construção civil, fortalecer a economia e gerar oportunidades de emprego. Nesse sentido, é criado o Sistema Financeiro Habitacional (SFH), que teve a finalidade de captar os recursos que provinham de dois mecanismos de poupança: compulsória, via Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e voluntária, via Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). É importante dizer, que os recursos advindos do FGTS financiavam a construção de habitações de interesse social, buscando atender população de baixa renda, enquanto que o SBPE atendia o mercado imobiliário voltando-se para a camada de classe média e alta.

Com efeito, reforçando a tese de que o “o trabalho social na política habitacional deve ser compreendido e inserido no contexto social e político, nas diferentes conjunturas e momentos históricos” (PAZ *et al*, 2018, p.109), torna-se necessário compreender alguns desdobramentos da política habitacional com a criação do BNH.

Mesmo sendo criado com a prerrogativa de atender, sobretudo, o déficit habitacional das camadas de baixa renda, o BNH traz em sua trajetória uma atuação privilegiada para os interesses econômicos, em detrimento de investimentos na área de interesse social. Soma-se a isso, o fato de ter direcionado suas ações para outros setores de desenvolvimento urbano, distanciando assim do problema habitacional mais concreto. A esse respeito, Medeiros (2010, p.8) afirma:

A retórica social não condiz com a prática empresarial adotada pelo BNH. Os imóveis financiados pelo FGTS, classificados como de promoção pública e destinados para a classe de menor renda, foram em número menor e o orçamento a eles destinado diminuiu quando o BNH passou a atuar em outros setores, como o de desenvolvimento urbano e o de saneamento.

Com o peso das críticas de ter fugido dos seus objetivos sociais, registra-se que foi em meados da década de 1970 que o BNH voltou a injetar recursos na habitação popular, destinada à população de baixa renda. Para atender essa demanda são criados os programas: Profilurb, Promorar e Programa João de Barro. Ainda conforme Medeiros (2010, p.15) “Esses três programas, que contaram com o apoio dos organismos internacionais (Banco Mundial e BID), representaram apenas cerca de 7% da produção do BNH (285 mil unidades)”.

No mesmo período em que são criados os programas habitacionais destinados à população de baixa renda, o trabalho social ganha novas dimensões, pois além de atender - através das COHABs e Inocoops aos trabalhadores sindicalizados, expande-se para a população com renda inferior a três salários mínimos, usuária dos programas recém-criados.

Destaca-se ainda, que no período de 1972 a 1975 alguns eventos foram marcantes para a trajetória do trabalho social, sendo eles: 1º Encontro de Inocoops (1972), onde o banco

sinalizou o compromisso em dar suporte ao trabalho social na Política Nacional Habitacional e Urbana; a criação subprograma de Desenvolvimento Comunitário - SUDEC (1974), o qual dava suporte às COHABs cadastradas em seu sistema e passou a aplicar grande volume de recursos a fundo perdido “não reembolsável pelo município”, para o desenvolvimento do trabalho social; Em 1975, por meio da Resolução nº 40/75 a institucionalização do trabalho social nacionalmente, que passou a compor os vários programas geridos e ofertados pelo banco aos Estados e municípios, para os quais estabelecia critérios de acesso aos financiamentos, especialmente por faixa de renda. (GOMES, 2013; PAZ *et al*, 2018)

Conforme Blank (2005, p.169) a institucionalização do trabalho social em 1975, marca o início do trabalho social nos programas do Governo Federal, aí com o subprograma Desenvolvimento de Comunidade (DC).

Quanto à realização do trabalho social nesse período, o mesmo propunha mobilização da população para conhecer e discutir os projetos, muitos dos quais, envolviam a remoção das famílias, assim como passam a ser incorporado temas ligados ao meio ambiente. Conforme Gomes (2013, p. 116), com base em vários estudos realizados na época, os planos de desenvolvimento comunitário compreendiam:¹⁸

- Discutir os direitos e deveres do cidadão que adquiria a unidade habitacional via BNH;
- Acompanhar a edificação dos conjuntos habitacionais;
- Preparar as famílias para a mudança;
- Apoiar a organização da nova comunidade;
- Formar e capacitar os moradores para viver em condomínio (no caso de Conjuntos Habitacionais Verticalizados);
- Apoiar a formação e constituição das Associações Comunitárias;
- Debater o uso e a manutenção dos espaços e equipamentos comunitários;
- Promover ações de Educação Ambiental e Sanitária.

¹⁸Na elaboração do seu trabalho, a referida autora recorre a diferentes tipos de estudos (TCC, dissertações, teses e livros) a maioria elaborada por assistentes sociais que tiveram interlocução com o trabalho em favelas ou comunidade. Alguns dos trabalhos a que recorre, foi fruto de experiências vividas nos primeiros campos de estágio curricular, principalmente nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, trabalhos que se constituíram nos primeiros estudos empíricos sobre as favelas e as condições dos trabalhadores mais pobres. Outras produções mais recentes datadas dos anos de 1980 são utilizadas: o livro “*Repensando o trabalho social: a relação entre Estado, Instituição e População*” (1980), da professora Beatriz Abramides; o livro “*Participação Social no Cotidiano*” da assistente social Sandra A. Barboza Lima publicado em 1981; e o livro *Serviço Social e Participação Popular*, publicado em 1981, pelas assistentes sociais Maria Neuza, Anunciacion Soto e Djanira Maria.

O conjunto de ações que compreendiam o trabalho social foi amparado na metodologia Desenvolvimento de Comunidade¹⁹, chegando a ser criado em 1985 o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Comunitário – PRODEC, através da Resolução nº 38/85.

O trabalho social compreendia as seguintes ações:

“mobilizar a população a participar das obras (geralmente em sistema de mutirão), promover atividades de animação e promoção comunitária, articular outros serviços públicos (correios, numeração e nomeação de ruas, ligação oficial de água, esgoto e energia elétrica, etc.) e, principalmente auxiliar no processo de remoção e remanejamento das famílias”. (GOMES, 2013, p.125)

Nesse mesmo período, o trabalho social torna-se componente obrigatório nos programas habitacionais financiados pelo BNH, e no âmbito do PRODEC que se definiram os mecanismos operacionais e financeiros do com vistas instrumentalizar e operacionalizar as diretrizes da Política de Desenvolvimento de Comunidade.

Embora o trabalho social tenha deixado o caráter mais administrativo e passado a incorporar temas ligados a direitos e cidadania, dando ênfase a importância da participação dos usuários nas ações e processos gerados pela intervenção pública, ainda persistiram as práticas tradicionais de tutela e coerção na execução deste trabalho. Com efeito, a própria concepção dos programas e os problemas decorrentes de sua efetivação tiveram implicações no trabalho social. Como ressaltado abaixo:

verifica-se que embora o BNH tenha criado os programas “alternativos” (PROMORAR, PROFILURB), com um caráter mais democrático, ainda prevalecia a lógica autoritária e manipuladora. Além disso, esses programas não conseguiram atender as populações de menor renda, principalmente os moradores de favelas (empregos sazonais e vínculos informais) em função das exigências institucionais para concessão do empréstimo. (GOMES, 2013, p.115)

O período subsequente que compreende o final dos anos 1980 e início dos anos 1990 é marcado por um vazio institucional na política habitacional, dado a extinção do BNH em 1986 (Decreto Lei 2291/1986). Com essa medida, as atribuições do BNH foram fragmentadas para diversos órgãos: Caixa Econômica, secretarias e ministérios, que passaram a ser responsáveis pela elaboração das políticas.

Com isso, apoiando-se na afirmação de Paz (2018) de que o trabalho social em habitação responde às convocações da política e ao contexto social, na década de 1990, muitas determinações passam a influir na política habitacional, desde o processo de descentralização política como uma disposição da Constituição de 1988 - a qual estabelece garantias legais e institucionais para a autonomia dos municípios brasileiros gestar as políticas

- até às determinações econômicas de ordem mundial exposta através dos organismos internacionais que passaram a construir modelos e diretrizes para os programas de intervenção urbana e habitacional.

Na década de 1990, os projetos de urbanização integrada tornaram-se a linha de intervenção do governo Federal, sendo uma estratégia não só para solucionar o problema habitacional da população moradora de favelas, mas para instaurar processos de desenvolvimento social. O programa habitacional de âmbito federal que marcou esse novo modelo de intervenção foi o programa Habitar Brasil BID – HBB²⁰ lançado em março de 1993, no governo de Itamar Franco.

Nesse período, a Caixa Econômica Federal como agente financeiro de fomento às ações de desenvolvimento urbano e controladora dos repasses aos estados e municípios, a partir de 1995, incorpora o trabalho social nos projetos habitacionais públicos com recursos de BIRD/FGTS.²¹ Além disso, o trabalho social ganha escopo no âmbito da Caixa, o que leva em 1996 a criação do cargo de Técnico Social, tendo sido ocupadas as vagas, em todo o Brasil, através concurso interno. Na realização do trabalho social os técnicos sociais da Caixa tinham por atribuição:

- Análise preliminar da proposta e o estudo de viabilidade e do alcance social;
- Análise dos projetos de TPC – Trabalho de Participação Comunitária, posteriormente denominados de PTTS – Projeto Técnico de Trabalho social, realizado pelo proponente;
- Acompanhamento e avaliação do PTTS em execução pelo agente executor;
- Orientação ao proponente credenciado, quando solicitado ou quando for necessário e
- Alimentação dos dados nos sistemas corporativos da Caixa. (BLANK, 2005; GOMES, 2013)

O HHB foi aprofundado nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1999) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003), e o trabalho social passou a contar com investimentos e

²⁰ O Programa tinha como objetivo o enfrentamento dos problemas de moradia das famílias de baixa renda das cidades com população superior a 50 mil habitantes. A renda mensal foi tomada como critério de classificação, na medida em que foi estipulado, pelo Habitar Brasil, o atendimento às famílias com renda até três salários mínimos que não haviam sido atendidas por outro programa habitacional e que possuíam apenas um imóvel.[...] O programa foi mantido no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998) e em 1999 o programa sofreu modificações FNHIS importantes em virtude do acordo de Empréstimo entre a União e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (firmado em setembro de 1999) criando o aparato normativo e orçamentário necessário para aumentar a escala do programa.(GOMES, 2013, p.145-147)

²¹ Anterior a esse período “o Trabalho Social conduzido pela Caixa envolvia a continuidade dos programas e projetos do BNH com recursos do Prodec.” (PAZ *et al*, 2018, p.115) Com a criação do Programa Habitar Brasil no governo de Itamar Franco, a execução do Trabalho Social é admitida como uma contrapartida de estados e municípios junto às famílias nas fases anteriores às obras, durante e após essas. (PAZ *et al*, 2018; GOMES, 2013)

exigências específicas, sendo que o governo incorporou aos itens de investimento dos projetos um valor específico para sua execução. Sob as orientações das agências financiadoras, o trabalho social passou a indicar conteúdos mínimos em torno de três eixos: Mobilização e Organização Comunitária, Educação Sanitária e Ambiental, e Geração de Trabalho e Renda. Conforme Taboada (apud GOMES, 2013, p.16), mesmo com muitos entraves o programa HBB trouxe uma estrutura organizativa própria que previa: a execução por equipes multidisciplinares; a criação de uma unidade de gerenciamento do programa; projetos integrados por ações físicas (projeto urbanístico e obras) e sociais.

A partir dos anos 2000 inaugura-se um novo momento para as políticas urbana e habitacional. A criação de instrumentos jurídicos e legais (Estatuto das Cidades e outras leis que regulam a função social da propriedade urbana e desenvolvimento das cidades), mais a criação de um aparato institucional (Ministério das Cidades - MCIDADES) ampliaram a concepção e o reconhecimento do trabalho social que passa a ser entendido como um componente indispensável na política urbana e habitacional, e um direito do cidadão.

No âmbito do Ministério das Cidades é criada a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), a qual busca definir políticas gerais e setoriais integradas – habitação, saneamento ambiental e transporte –, para o desenvolvimento das cidades com a participação das três esferas de governos (União, estados e municípios). Por sua vez, a falta de acesso à moradia digna é pautada na PNDU com as instaurações da Política Nacional de Habitação (PNH) e da Política Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS), ambas legitimadas com a criação do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/FNHIS) no ano de 2005.

Os programas - PAC e PMCMV- criados respectivamente nos anos 2007 e 2009²², deram à materialidade as políticas estruturadas pelo MCIDADES, sendo que, no âmbito desses programas, o trabalho social adquire expressividade, regulamentado por Portarias e Instruções Normativas. Com efeito, há uma responsabilidade desses programas em responder aos princípios da função social da propriedade trazidos na Constituição de 1988, os quais são corroborados com o Estatuto das Cidades que traz o reconhecimento Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a responsabilidade dos estados e municípios em suprir a necessidade de moradia e urbanização a quem não tem esses direitos atendidos. Nesta direção, tais

²²O PAC foi criado com a responsabilidade de financiar a infraestrutura econômica (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e toda a infraestrutura de geração e distribuição de energia) e a infraestrutura social (água, esgoto, drenagem, destino do lixo, recursos hídricos, pavimentação). (MARICATO, 2015, p.37) O PMCMV, foi criado, em contexto de crise, com o objetivo de amenizar o déficit habitacional bem como aquecer a economia a partir do mercado da construção civil, priorizando famílias com renda de até três salários mínimos (faixa 1), mas também abrangendo a faixa de renda de até dez salários mínimos (faixas 2 e 3). (PINTO, 2018, p.97)

programas priorizam os segmentos populacionais de baixa renda, mesmo mantendo a histórica contradição de atenderem os interesses econômicos e políticos.²³

Nesse bojo, após a criação do MCIDADES diferentes normativos foram criados com a finalidade de regulamentar o trabalho social nas intervenções de provisão habitacional e de urbanização de favelas, dos quais se destacam a Instrução Normativa nº 08, lançada em 26 de março de 2009, o Caderno de Orientação Técnico-Social (COTS)²⁴ e a Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014.

A Instrução Normativa nº 8/2009 do MCIDADES regulamenta o trabalho social executado em intervenções de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários das Ações e Programas geridos pelo Ministério das Cidades, e traz como definição do Trabalho Social:

[...] conjunto de ações com vistas à autonomia, protagonismo social e desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos seguintes temas: mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda (BRASIL, 2009).

Em relação aos normativos anteriores a Portaria nº 21/2014 de maneira mais abrangente traz normas e orientação quanto à elaboração, contratação e execução do trabalho Social em todos os programas e projetos de habitação e saneamento inseridos no PAC, no PMCMV e nos demais programas que envolvam o deslocamento involuntário de famílias. O Trabalho Social é então definido por:

[...] 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 do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados. (BRASIL, 2014)

A Portaria 21 estabelece três etapas para o Trabalho Social, quais sejam: Projeto de Trabalho Social Preliminar - PTS-P; Projeto de Trabalho Social - PTS e o Plano de Desenvolvimento Socioterritorial - PDST²⁵. Além disso, determina a participação da

²³Ver: ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. Boitempo Editorial, 2017

²⁴O COTS é documento formulado pela Caixa Econômica Federal com a finalidade de orientar as equipes técnicas para o desenvolvimento do Trabalho Técnico Social em programas operacionalizados pela instituição. Esse documento divulgado, em novembro de 2010 e completado em março de 2011, é reformulado em 2012, ampliando o escopo dos normativos nas orientações dos programas MCMV e do PAC. (CFESS, 2016)

²⁵ O **PTS-P** a ser apresentado na seleção da proposta pelo MCIDADES, define os objetivos e o escopo geral do Trabalho Social a ser implementado e o valor de investimento destinado para esse fim no instrumento de

equipesocial nas fases de planejamento, execução e avaliação da intervenção, através de um trabalho integrado com as demais equipes do projeto.

Chamamos atenção para as disposições que a Portaria traz sobre a equipe técnica:

1 O Proponente/Agente Executor deve disponibilizar equipe técnica encarregada pelo planejamento, execução e avaliação das ações de Trabalho Social, que deverá ser multidisciplinar, constituída por profissionais com experiência de atuação em Trabalho Social, em intervenções de saneamento ou habitacionais, neste caso, com população de baixa renda.

2 O Proponente/Agente Executor deve garantir a disponibilidade suficiente e necessária dos profissionais envolvidos com a implementação das ações do Trabalho Social visando garantir a qualidade dos serviços prestados.

3 O Coordenador, que será Responsável Técnico pela execução do Trabalho Social, deverá compor o quadro de servidores do Proponente/Agente Executor, ter graduação em nível superior, preferencialmente em Serviço Social ou Sociologia, com experiência de prática profissional em ações socioeducativas em intervenções de saneamento e de habitação. (BRASIL, 2014)

No tocante à terceirização e parcerias para a execução do TS, a Portaria 21 indica:

1 Nos casos em que o Proponente optar por terceirizar ações, a empresa/instituição deverá ter entre as suas finalidades o Trabalho Social, ter reconhecida experiência na temática e ser contratada por meio de processo licitatório específico, distinto do utilizado para a contratação das obras.

1.1 Caso o Proponente/Agente Executor opte pela terceirização da elaboração do PTS ou execução do Trabalho Social, deverá realizar as ações/atividades previstas nas Fases definidas neste Manual, de forma direta, até o início dos serviços terceirizados.

2 É facultado ao Proponente/Agente Executor estabelecer convênio ou acordo de cooperação técnica com instituições, de reconhecida experiência na temática, guardada a observância das normas legais vigentes.

3 As licitações do Trabalho Social poderão admitir a contratação de consórcio de empresas e instituições sem fins lucrativos, nos termos das normas legais vigentes.

4. A terceirização não desobriga o Proponente/Agente Executor de ter na sua equipe, profissional que exercerá a coordenação da equipe pela execução do Trabalho Social. (BRASIL, 2014)

Sob tal enfoque, ressaltamos que as tanto as legislações que versam sobre os programas quanto as que orientam o Trabalho Social foram sofrendo alterações ao longo dos

repasso/financiamento. O **PTS**, a ser apresentado pelo Proponente/Agente Executor e aprovado pelo Agente Operador/Financeiro entre a assinatura do instrumento de repasse/financiamento e a autorização do início de obras, devendo detalhar o Trabalho Social a ser desenvolvido nas fases de obras e pós-obras nos seus 4 (quatro) eixos, em consonância com o cronograma de obras. E o **PDST** é elaborado a partir da consolidação do Trabalho Social em campo, da mobilização comunitária e das articulações intersetoriais efetivadas, visando à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e à integração territorial dos beneficiários. Este destina para as operações de habitação com número de famílias beneficiárias acima de 500 (quinhentas) e, nas de saneamento, quando o valor destinado às ações do Trabalho Social for superior a R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), sendo facultativo nos demais casos.

anos. Com a federalização dos normativos que versam sobre o Trabalho Social o mesmo alcança outro patamar dentro da política urbana e política habitacional. Contudo, muitos limites e impasses estão presentes no desenvolvimento dessas políticas, assim como, os próprios normativos apresentam problemas que vão desde a sua inadequação à escala dos projetos (hoje os projetos movimentam um grande volume de recursos, além de possuírem uma de grande escala de trabalho e de usuários), até a utilização de metodologias que foram sendo reeditadas a partir de programas passados HBB (1990), e que precisam ser repensadas a partir das demandas e necessidades que requisitam o Trabalho Social atualmente.

Segundo Paz *et al* (2018) os problemas enfrentados na execução do Trabalho Social se apresenta sob diferentes nuances: limitação institucional e técnica das equipes locais; inadequação dos normativos à escala dos projetos; subordinação do TS à sustentabilidade do empreendimento; a visão do TS como um produto, que, para ser financiado, tem que ser medido e aprovado; falta de estrutura e de pessoal, nas prefeituras, para corresponder a todas as etapas do TS, levando a acentuada terceirização do TS.

4. O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NO ÂMBITO DAS EQUIPES DE TRABALHO SOCIAL, EM SALVADOR/BA

4.1 CONTEXTO SOCIOINSTITUCIONAL DA POLÍTICA HABITACIONAL EM SALVADOR

Antes de iniciarmos a análise do exercício profissional do assistente social nas equipes de trabalho social, em Salvador/BA, precisamos explicitar como tem se configurado a política de habitação nesta cidade, como as ações e os programas têm sido distribuídos entre a Prefeitura e o Governo do Estado, e quais instituições que assumem a responsabilidade pela sua implementação.

No contexto de reconfiguração da Política Nacional de Habitação com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e seu respectivo Fundo através da Lei nº 11.124/2007, Estados e Municípios deveriam se adaptar a nova estrutura da política e criar Planos Estaduais e Municipais para aderirem ao SNHIS e terem acesso aos recursos do FNHIS. A partir disso, a Prefeitura Municipal de Salvador/PMS através da sua Secretaria de Habitação (Sehab)²⁶, desenvolveu entre os anos de 2005 e 2008 diversas ações no sentido de

²⁶ A Secretaria de Habitação (Sehab) foi criada no ano de 2001 pela PMS, e desde então, sofreu vários arranjos institucionais perdendo seu status Secretaria. Atualmente a pasta de habitação encontra-se na Diretoria de Habitação e Regularização Fundiária que compõe a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (Seinfra).

adequar-se ao SNHIS. O processo de adesão do Município de Salvador ao SNHIS incluiu a formulação de uma Política Municipal de Habitação de Interesse Social e a regulamentação do Fundo Municipal de Habitação e do seu Conselho Gestor. (SEHAB, 2008)

Nesse bojo, o município passou a implementar ações e programas com recursos financeiros próprios ou em parceria com o governo estadual e o federal, bem como através de financiamentos de agências internacionais. Entre os programas estavam: melhorias habitacionais, regularização das Zeis de Salvador, Plano de Bairro, Regularização urbanística e fundiária etc. (BALTRUSIS; MOURAD, 2014)

Atualmente, o PMCMV tem sido o carro-chefe da política habitacional pelo município, sendo o principal responsável em suprir o seu déficit habitacional, sobretudo, para as populações de baixa renda. No entanto, outros programas atrelados à habitação são implementados pela atual Seinfra, como: Casa Legal, Morar Melhor e o Escritório Público²⁷.

No tocante ao governo estadual, desde a criação do BNH/SFH na década de 1960, este desempenhou um papel preponderante na política habitacional da cidade de Salvador e do Estado. Através da criação de diversos órgãos e agentes institucionais, entre estes a Urbis (Habitação e Urbanização da Bahia S.A.) no período de sua existência de 1965-1998 atuou na produção de moradias para a faixa de até cinco salários mínimos junto ao BNH/SFH, e nos seus últimos anos assumiu parcialmente o papel de executora da política estadual de implantação de equipamentos públicos no Estado. (SEHAB, 2008)

Em 1974, surgiu a Amesa (Administração e Melhoramentos de Salvador), com a finalidade única de atuar no aglomerado de palafitas de Alagados e com o objetivo principal de urbanizar a área. Criou uma base física destinada especificamente a essa intervenção. Posteriormente foi transformada em Habitação e Melhoramentos da Bahia S.A. (Hamesa) (1982), tendo seu âmbito de ação expandido para todo o Estado. Em 1998, foi criada a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) que incorpora as atividades da Urbis.²⁸ Inicialmente a Conder é vinculada à Secretaria de Planejamento Ciência

²⁷ **Casa legal:** tem por objetivo promover o acesso legal à posse do uso da terra, através da concessão gratuita pela Prefeitura do Registro de Imóveis de Interesse Social (Lei Federal 11.481/2007) no Cartório de Imóveis. **Morar Melhor:** é um programa de Melhorias Habitacionais através de intervenções nas residências precárias com a requalificação das unidades, recuperando os componentes estéticos de forma que possibilite aos moradores um maior conforto. Além disso, melhora as condições sanitárias das habitações contempladas pelo programa, promovendo maior salubridade das edificações. **Escritório Público:** Presta assistência técnica gratuita em arquitetura, urbanismo e engenharia na elaboração da unidade habitacional e seu entorno, diminuindo o déficit qualitativo nas habitações de Interesse Social - HIS. <http://seinfra.salvador.ba.gov.br/>

²⁸ A Conder foi responsável pelas principais obras de Salvador na década de 1990, como recuperação do Centro Histórico de Salvador, dos parques metropolitanos de Pituacu e do Abaeté e da favela dos Novos Alagados, criação do Parque Costa Azul e programa de saneamento ambiental Bahia Azul e ampliação do Aeroporto Internacional.

e Tecnologia (Seplantec), atualmente SEDUR, órgão estadual responsável por formular a política estadual de desenvolvimento urbano. (SOARES, 2016)

A Companhia de Desenvolvimento Urbano (Conder) atualmente atua na produção e execução de obras e projetos da política de desenvolvimento urbano e habitacional, compreendendo as áreas de mobilidade urbana, habitação, urbanismo e saneamento ambiental.

Ainda na esfera estadual, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR)²⁹, criada em 2002, pela Lei 8.538, desempenha um papel importante na formulação e planejamento da Política de Desenvolvimento Urbano e de Habitação do Estado da Bahia, em consonância com os Planos e Programas fixados pelos órgãos das instâncias federais, estaduais e, em articulação com as políticas e planos municipais.

Em 2008, dados da SEHAB, já indicavam que, numa correlação entre o papel desempenhado pelas estruturas do município e a atuação do Estado no atendimento das questões habitacionais e de desenvolvimento urbano do município de Salvador, o município sempre teve uma estrutura institucional e capacidade de investimento mais reduzido. Além disso, em relação ao arranjo institucional, historicamente tem prevalecido à instabilidade dos órgãos, sendo que muitas instituições foram criadas e extintas em uma mesma administração. (SEHAB, 2008). Esta situação parece prevalecer na atualidade.

Numa breve análise acerca da política urbana e habitacional no município, é possível apreender que, após a criação do PAC e do PMCMV, houve uma concentração das intervenções urbanas e habitacionais através desses dois programas, em função do acesso facilitado a recursos federais de grande abrangência e da participação das agências internacionais.

4.2 O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DOS ASSISTENTES SOCIAIS: ANÁLISE DA PESQUISA DE CAMPO

Conforme já explicitado na introdução deste trabalho, buscamos, por meio deste estudo, analisar o exercício profissional do assistente social nas equipes de trabalho social que atuam na política de habitação, na cidade de Salvador. Para realizar tal análise, utilizamos

²⁹Embora a SEDUR seja um órgão importante na configuração da Política de Habitação de Interesse Social não conseguimos ter contato com nenhum profissional de Serviço Social que atue na Secretaria. Contudo, em algum momento de realização da pesquisa “A Realidade de Trabalho dos Assistentes Sociais nas Políticas de Habitação Urbana e de Saneamento na Cidade de Salvador/BA”, obtivemos a informação de que havia quatro assistentes sociais atuando na Superintendência de Habitação, contudo na realização deste estudo a informação obtida foi de que havia apenas uma assistente social na Secretaria, a qual não conseguiu efetivar um contato.

além do aporte teórico, a pesquisa de campo, efetivada através de entrevista semiestruturada, com perguntas direcionadas acerca do tema investigado.

O universo da pesquisa foi composto pelos assistentes sociais que atuam na política de habitação na cidade de Salvador. Embora a pesquisa intitulada, “A Realidade de Trabalho dos Assistentes Sociais nas Políticas de Habitação Urbana e de Saneamento na Cidade de Salvador/BA” na qual atuamos como pesquisadora de iniciação científica, tenha buscado levantar o número destes profissionais atuantes nestas políticas, não foi possível dimensioná-lo. No entanto, foram levantadas na pesquisa as principais instituições públicas que trabalham nestas políticas, incluindo-se a habitação que aqui nos interessa, assim como foi feita uma caracterização do trabalho dos assistentes sociais nesta área. Partimos dessa caracterização para dimensionar o universo da pesquisa e compor uma amostra.³⁰

Para nossa amostra escolhemos entrevistar profissionais que atuam na política de habitação nas instituições responsáveis por esta política em Salvador, tanto as vinculadas ao Município (Prefeitura Municipal), quanto ao Estado (Governo do Estadual). As instituições com as quais trabalhamos foram Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) e Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (Seinfra).

Buscamos ainda nessa amostra, entrevistar profissionais com diferentes inserções nas equipes de trabalho social, ou seja, aqueles que compõem a equipe de servidores públicos e os que compõem a equipe de profissionais terceirizados. Essa configuração de amostra foi intencional e se fez necessária, pois através dela pudemos dimensionar as formas de inserção do assistente social nas equipes de trabalho, e assim compreender as particularidades de cada atuação diante de um contexto de vínculos de trabalho diversos e subordinado a diferentes agentes responsáveis pela implementação da política habitacional. Nessa direção, cabe explicitarmos como se configurou nossa amostra.

Foram entrevistadas quatro assistentes sociais:

(01) Assistente Social concursada, atuando no âmbito do Governo do Estado.
(Conder)

(02) Assistente Social terceirizada, atuando no âmbito do Governo do Estado.
(Conder)

(03) Assistente Social terceirizada, atuando no âmbito da Prefeitura Municipal
(Seinfra)

³⁰ Existe um número grande de empresas privadas que atuam de forma terceirizada, porém não foi possível mensurar este universo na pesquisa.

(04) Assistente Social terceirizada, atuando no âmbito da Prefeitura Municipal.
(Empresa privada - terceirização do Trabalho Social)

Atendendo às orientações éticas sobre pesquisa que envolve seres humanos, as participantes receberam informações detalhadas sobre o estudo que seria realizado, bem como o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Todas as entrevistas foram gravadas com o consentimento das entrevistadas e transcritas para propiciar uma melhor sistematização e análise dos dados.

No que se refere ao tratamento dos dados, depois de transcritas e sistematizadas, as entrevistas foram analisadas com profundidade a partir da interlocução dos dados obtidos com o referencial teórico utilizado sobre o tema. A partir disso, organizamos a análise dos dados a partir de duas categorias teóricas previamente definidas: Processo de Trabalho Coletivo e Trabalho Profissional. Na análise sobre os processos de trabalho coletivo, buscamos compreender como se organiza o “trabalho social”. E na análise sobre o trabalho profissional, buscando problematizar os desafios, impasses e possibilidades do Trabalho Social e o compromisso com o Projeto Ético-político profissional. Em face do exposto, apresentamos a seguir os principais resultados.

Como trabalhador assalariado, o assistente social encontra-se numa relação de compra e venda de sua força de trabalho especializada com diferentes empregadores. Por isso, as características que o seu trabalho assume, bem como o produto dele gerado, dependem das condições e relações de trabalho em que circunscreve sua atuação profissional, ou seja, da relação com os empregadores que o contratam e dos processos de trabalho onde se inserem. Nesse sentido, como bem esclarece Iamamoto (2011, p.215):

os empregadores determinam as necessidades sociais que o trabalho do assistente social deve responder; delimitam a matéria sobre a qual incide esse trabalho; interferem nas condições em que se operam os atendimentos assim como os seus efeitos na reprodução das relações sociais. Eles impõem, ainda, exigências trabalhistas e ocupacionais aos seus empregados especializados e mediam as relações com o trabalho coletivo por eles articulado.

A partir desses pressupostos buscamos compreender como o trabalho social está organizado dentro das instituições, como se configuram as equipes e como ocorre a inserção do assistente social nelas.

4.2.1 Trabalho Social

Inicialmente, precisamos demarcar que o Trabalho Social/TS, enquanto um componente da política de habitação, o qual possui um financiamento, objetivos, diretrizes, e legislações que o orientam, vão compor os processos de trabalho nas estruturas organizacionais das instituições, normalmente dentro de uma organização nomeada: Setor de Trabalho Social, Coordenação de Trabalho de Social ou apenas Coordenação Social.³¹

A partir daí foi possível identificar que existe uma organização do TS a partir da Portaria 21³², a qual aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social para todos os Programas e Ações do Ministério das Cidades. Nesse sentido, o Manual visa garantir uniformidade e padronização na execução do TS, e por isso, de maneira muito criteriosa, estabelece orientações e normas para elaboração, contratação e execução do TS.

De início, precisamos saber que o TS é um componente obrigatório quando se realiza uma intervenção, ele representa investimentos da ordem de 2,5% dos recursos totais de uma obra; além disso, é uma prerrogativa para liberação dos recursos, ou seja, em todo projeto de intervenção urbana que envolve urbanização, saneamento e habitação, é preciso que conste também um projeto de trabalho social.

O TS ele é concebido para acompanhar as etapas da intervenção física, antes, durante e após as obras, prevendo também o pós-ocupação. Esse trabalho destina-se aos usuários da política de habitação que serão beneficiários das intervenções urbanas, e que de alguma forma terão seu cotidiano de vida alterado, seja por consequência da mudança de moradia, seja pelos próprios impactos das obras. Nessa perspectiva, o TS, na forma como é abordado no Manual “compreende 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 do território e da população beneficiária [...]” (BRASIL, 2014, p. 5)

Contudo, é importante esclarecer que ao disciplinar sobre o TS, a Portaria 21 aborda-o a partir de diferentes etapas que se dá em paralelo à intervenção física, seja de urbanização, saneamento e/ou habitação. Para tanto, se estabelecem metas e aspectos quantitativos à sua execução. Além disso, é empregada uma funcionalidade ao TS para que haja sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados. E como o Manual estabelece eixos

³¹ Observamos tais nomeações na pesquisa de campo realizada para este estudo, bem como na pesquisa “A Realidade de Trabalho dos Assistentes Sociais nas Políticas de Habitação Urbana e de Saneamento na Cidade de Salvador/BA”, da qual integramos como bolsista.

³² Apesar da centralidade na Portaria 21 outros normativos também aparecem como subsídios, como os Cadernos de Orientação da Caixa.

prioritários para implementação do TS (Mobilização, organização e fortalecimento social, Acompanhamento e gestão social da intervenção, Educação ambiental e patrimonial e Desenvolvimento socioeconômico), estes passam a ser considerados temas para o TS e se repetem como seus objetivos. Nesse sentido, há que se refletir sobre o engessamento do TS, bem como a necessidade que ele impõe no cumprimento de normas e de um ritual de ações; e a sua a relação com a garantia de direitos do cidadão.

Nesta direção, ao iniciar o trabalho de campo, uma das questões cruciais que abordamos com as entrevistadas foi com relação às legislações que orientam o TS na política de habitação, ou seja, questionamos de que tipos de orientação dispunham para guiar o trabalho sendo que todas respondentes apresentaram a Portaria 21, enfatizando seu peso na organização dos processos de trabalho. Como é sintetizado na fala de uma delas:

A gente tinha a Portaria 21 que foi substituída pela 464, aí essa é a que gente utiliza atualmente. Ela traz muita coisa, na verdade foram feitos alguns ajustes, mudou algumas coisas, mas no geral predomina o que já existia. Essa Portaria ela vai nortear todo o trabalho, que vai desde a formação das equipes, quem compõem os grupos, quem é responsável pelo quê, o que cabe à Caixa Econômica, o que cabe ao ente público, nesse caso a prefeitura, o que cabe à contratada que é empresa que vai ser licitada lá na frente. É tudo muito bem desenhado, bem descrito ali, fala também a respeito de como os documentos devem ser elaborados, o que cada documento precisa conter, o que não pode deixar de ter, é como se fosse um guia. Ela direciona norteia mesmo, e a gente não pode deixar de cumprir, não pode descumprir o que a Portaria coloca. **(03 - Entrevistada da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas)**

Contudo, refletimos que, apesar da concepção de Trabalho Social está direcionada a partir do que é preconizado pelo MCIDADES através das Instruções Normativas, Cadernos de Orientação Técnico Social da Caixa, e outros documentos, existe uma concepção de Trabalho pautada pelos assistentes sociais, como um dos integrantes dessas equipes, que se norteia a partir dos princípios ético-políticos que regem a profissão. E por isso, o trabalho precisa ser visto numa perspectiva de totalidade, considerando a sua atuação profissional na direção da garantia de direitos sociais, no acesso a cidade, a moradia e aos serviços públicos.

Soma-se a isso o entendimento da moradia no seu sentido de pertencimento a um determinado território e coletividade, exigindo-se respeito aos aspectos subjetivos, relacionais, culturais que estruturam a vida e as relações de trabalho e o convívio dos cidadãos. Essa compreensão implica a condução de um trabalho social contrário a uma prática que leve a submissão, dependência e tutela dos cidadãos, mas uma ação profissional orientada em processos participativos e democráticos com participação dos cidadãos e movimentos sociais. (PAZ, 2016)

Desse modo, uma das entrevistadas aponta a disputa entre as concepções do Trabalho Social, que ao mesmo tempo situam-se num campo de disputa entre distintos projetos profissionais:

[...] às vezes a gente nem luta pelo trabalho do assistente social em si, a gente luta também, é uma coisa dentro da outra, a gente tenta primeiro garantir o que a gente acredita que seja trabalho social, separar o que a gente acredita que seja trabalho social, o que a gente acredita que dentro do trabalho social tem que ser feito [...]
(01 - Entrevistada da Companhia de Desenvolvimento Urbano)

Nessa perspectiva, o trabalho do assistente social situa-se num campo de contradições, tensionamentos e de disputa de projetos societário. Há de se refletir, que os profissionais estão inseridos em programas habitacionais que se relacionam às normativas de uma política urbana no contexto neoliberal, dentro de uma racionalidade de Estado mínimo, de políticas sociais orientadas pelo mercado. Assim, como aborda Diniz (2018, p.279) desde os anos 1990 o Trabalho Social nas políticas urbanas e habitacionais tem sido orientado por manuais que trazem no seu escopo objetivos empresariais que impõem “[...] exigências de metas institucionais a serem cumpridas pelos trabalhadores, com vistas a impulsionar o aumento da produtividade em configurações técnicas generalizadas, numa evidente interferência nos processos de trabalho dos/das assistentes sociais [...]”. Tais constatações não se diferenciam muito da realidade atual no tocante às orientações que os normativos trazem, e outros desafios vão sendo postos ao trabalho social na habitação.

4.2.2 Equipes de Trabalho Social

Sabendo que o trabalho social na política habitacional é realizado a partir de equipes multidisciplinares, um dos aspectos fundamentais a ser problematizado quando nos propomos a analisar o exercício profissional do assistente social na política habitacional foi a sua inserção nessas equipes multidisciplinares, buscando assim refletir como se configuram os processos de trabalho e como essa força de trabalho especializada se soma ao conjunto de profissionais que compõem as equipes de trabalho social.

Retomando o perfil das assistentes sociais, três delas atuam em instituições públicas (uma secretaria municipal e uma empresa pública estatal), e a quarta assistente social é empregada de uma empresa privada executora do trabalho social (empresa contratada pela PMS através de processo de licitatório). A partir dessa distinção, podemos dizer, que as equipes de trabalho social apesar de serem organizadas a partir de uma mesma normatização, apresentam configurações próprias de acordo com o contexto institucional, o que implica os

programas que são implementados, o volume de recursos empregados, o número de profissionais, se o órgão público atua apenas com a política habitacional etc.

De antemão, é preciso saber ainda, que no âmbito da Seinfra o carro chefe da política habitacional é o PMCMV, já no âmbito da Conder a política habitacional compõem um repertório de ações e programas de projetos de urbanização integrada, ou seja, ações que envolvem urbanização, saneamento, mobilidade, regularização fundiária, através do PAC e de programas de âmbito estadual.

Nesse contexto, como a condução da política habitacional é uma competência constitucional dos municípios e estados, o Trabalho Social torna-se uma contrapartida dos desses entes federados, podendo ser executado de forma direta pelos servidores do quadro do ente público ou de forma mista, através da contratação de uma empresa que passa por um processo de licitação específica. Contudo, a terceirização não isenta o ente público de ter na sua equipe técnica um profissional responsável pelo acompanhamento e supervisão da execução do Trabalho Social. A partir disso, podemos verificar com a pesquisa empírica as seguintes situações:

Na Seinfra, apesar de existirem assistentes sociais nos demais setores da instituição, nossa pesquisa se concentrou no Setor de Acompanhamento de Trabalho Técnico Social. Nesse setor trabalham quatro assistentes sociais, sendo três servidoras e duas terceirizadas (as profissionais respondem a Secretária e não a empresa terceirizada), além das assistentes sociais, há também uma pedagoga na equipe. Esse setor especificamente atua na elaboração dos projetos sociais e acompanhamento da execução do Trabalho Social nos empreendimentos do PMCMV. E embora, o setor esteja subordinado a uma Coordenadoria de Programas Habitacionais e Urbanização de Ocupações Precárias, onde também trabalham engenheiros e arquitetos, a interlocução direta dessa equipe é com o setor responsável pelas licitações.

Com isso, o processo de trabalho que se inserem as assistentes sociais do Setor de Acompanhamento de Trabalho Técnico Social, se concentra nos Projetos Sociais do PMCMV, não havendo relação direta dos assistentes sociais desse setor com os usuários.

“[...] nós elaboramos os projetos ou planos e ele passa pelo processo de entrega para Caixa Econômica avaliar se está dentro do Normativo, de tudo que o MCIDADES prevê e diz. Ok aprovou, ele retorna pra gente, para elaboração de Termo de Referência para poder ir para licitação que é onde as empresas vão passar a disputar do processo para executar o Trabalho Social. Licitando, uma empresa irá executar e ela vai dar conta da equipe que a gente demanda, que inclusive, isso já vai amarradinho no projeto, no Termo é tudo muito bem definido, então ela vai dar conta dos profissionais que estão lá solicitados para compor a equipe [...]” (03 - Entrevistada da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas)

Na Conder há um contexto institucional diferenciado com relação às equipes técnicas, o que se explica pelas demandas, programas e projetos que são executados. Diferentemente da Seinfra, na Conder o assistente social está presente em praticamente todas as Diretorias que compõem a instituição, sendo que na Coordenação Social - COSOC ligada a Diretoria de Habitação - DIHAB, há um maior número de profissionais, cerca de 30 assistentes sociais. A COSOC se subdivide em mais quatro Unidades Sociais, uma unidade de pesquisa e planejamento e as demais unidades de acompanhamento da execução e supervisão dos projetos sociais.

As equipes que compõem a COSOC são normalmente compostas por assistentes sociais, advogados, pedagogos, sociólogos, antropólogos e psicólogos, profissionais direcionados ao Trabalho Social, mas que atuam em interlocução com profissionais da área de engenharia, arquitetura e urbanismo.

As atividades desenvolvidas pela equipe de trabalho social estão sempre vinculadas a alguma obra ou intervenção (infraestrutura urbana, habitacional, saneamento), que por isso vai demandar atividades como: estabelecer os primeiros contatos com moradores das áreas que passarão pela intervenção; elaborar uma caracterização das condições sociais dos moradores; realizar visita domiciliar para analisar situações de moradias dos requerentes ou beneficiários de algum projeto etc. Esse conjunto de tarefas compreende o Trabalho Social que é realizado por profissionais terceirizados como do quadro efetivo da Conder.

No que se refere aos vínculos de trabalho, tanto na Conder quanto na Seinfra, eles são diversos. No ambiente organizacional das instituições, convivem profissionais concursados efetivos, concursados temporários, profissionais com cargo comissionados, denotando assim, diferentes regimes de contratação. Outra questão que aparece quando se refere ao vínculo de trabalho ou a forma de contratação, é quanto à nomenclatura que recebem os assistentes sociais e demais profissionais que compõem as equipes de trabalho social. Nas duas instituições eles são contratados como “analista de projetos sociais” ou “técnico social”, ressaltando que esse último termo é utilizada pela Caixa desde os anos 1990, quando se criou esse cargo dentro da instituição. De acordo com as entrevistadas:

“[...] a gente fez concurso, e fomos chamados como analista de processos sociais, os pedagogos, sociólogos e assistentes sociais, mas a caixa trabalha como técnico social, essa nomenclatura.” (01 - **Entrevistada da Companhia de Desenvolvimento Urbano**)

“[...] é contratado como assistente social, mas termina que esse termo técnico, o técnico social, é utilizado para se referir, se for o sociólogo ele vai ser técnico social, se for o pedagogo ele será o técnico social, ao profissional que está na equipe.” (03 - **Entrevistada da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas**)

Tal questão merece ser aprofundada em outros estudos, pois ela abarca a discussão acerca das especificidades de cada profissão, de suas atribuições e competências, seu arcabouço teórico e formativo, além de esbarrar na questão da identidade profissional quando se coloca termos genéricos para se referir as diferentes profissões.

Outro aspecto que pode ser observado com a pesquisa de campo foi à separação entre os profissionais, aqueles que planejam, os que monitoram e os que executam o Trabalho Social. Essa divisão, ela já vem fundada na própria dinâmica da política urbana e habitacional que tem estabelecido sua temporalidade a partir das etapas: planejamento, execução e avaliação das ações. Conforme chama atenção documento do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS, 2016, p.44), que propõe subsídios para reflexão no que diz respeito à atuação de assistentes sociais na Política Urbana, todo esse processo tem fomentado “[...] experiências concretas de alienação, de trabalho repetitivo, de padronização e standardização das formas de realização do trabalho, de esvaziamento do sentido criador, processual, coletivo e intersetorial do trabalho.”

Nesta direção, as assistentes sociais colocam sua função de supervisoras do TS, mas observou-se que a supervisão acaba se estendendo também a uma fiscalização das equipes terceirizadas, conforme suas falas:

“[...] quem elaborou o projeto passa a acompanhar essa equipe, as atividades, as ações, recebe os produtos que no caso são os relatórios mensais até a conclusão do Trabalho Social, até o fim de todo o cronograma de atividades quando é gerado um relatório final.” **(03 - Entrevistada da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas)**

“[...] eu supervisiono e faço essa ponte entre a Conder e a empresa, mas existe uma equipe contratada, uma empresa contratada, que tem sua equipe para fazer a execução do trabalho, e eu só supervisiono.” **(01 - Entrevistada da Companhia de Desenvolvimento Urbano)**

“[...] O que a gente supervisiona é a parte técnica do trabalho, e que o trabalho social seja executado da maneira como estava previsto no projeto as ações.” **(02 - Entrevistada da Companhia de Desenvolvimento Urbano)**

Essa questão merece ser particularizada, pois há distinções entre as equipes responsáveis pela execução em relação às equipes das instituições públicas, pela própria natureza e finalidade do seu trabalho. A composição das equipes executoras corresponde àquilo que foi requisitado no PTS e são formadas normalmente por: assistente social, sociólogo, pedagogo, estagiários de serviço social e da pedagogia, e profissional de nível médio para função de mobilizador. Essas equipes majoritariamente são de uma empresa terceirizada (que pode ser a empresa construtora que executa urbanização, e/ou empresas organizadas especialmente para o gerenciamento e a execução de trabalho social) e o seu repertório de atividades ficam dentro do escopo do que é previamente definido pelo ente

público, respeitando os eixos prioritários que constam na Portaria 21. Nesse sentido, são realizadas reuniões, oficinas, cursos entre outros. Conforme a fala da assistente social que compõem a equipe executora do PTS:

A divisão de tarefas ela se dá a partir das atividades que são propostas no projeto, nós temos atividades voltadas para o público infantil em que se exige um pedagogo, então é necessário ter um acompanhamento do pedagogo e do estagiário de pedagogia. Temos atividades que são relacionadas ao serviço social, como plantão social, oficinas voltadas pra mulheres, para jovens... Enfim nós temos diversas atividades em que o assistente social ele faz essa parte. **(04 - Entrevistada de empresa terceirizada executora do TS)**

A partir desse panorama, é possível inferir que o assistente social como trabalhador da política habitacional se insere nas equipes de trabalho social, a partir de condições e relações de trabalho diversas. Sua ação interventiva situa-se numa dinâmica contraditória de produção social do espaço, respondendo as requisições que são majoritariamente definidas pelo Estado ou pelo mercado privado, mas também respondendo às pressões coletivas e individuais da classe trabalhadora usuária da política urbana.

A esse respeito, podemos afirmar que as determinações do exercício profissional do assistente social estão diretamente atreladas à sua condição de trabalhador assalariado, que ao estar inserido na divisão sociotécnica do trabalho tem a forma e o conteúdo do seu trabalho definido pelas instituições empregadoras. Logo, como constatado em nossa pesquisa de campo, reiteramos que as condições e relações a que estão submetidos os assistentes sociais: se é um trabalhador concursado efetivo, com estabilidade e proteção do trabalho; se é trabalhador subcontratado por processo de terceirização ou quarteirização do trabalho social, ou contratado por tempo determinado, sem estabilidade; são disposições que estabelecem limites e possibilidades distintas ao exercício profissional do assistente social.

A partir do exposto, ingressamos nas reflexões acerca do exercício profissional do assistente social no contexto das equipes de trabalho social. Buscamos através da compreensão que as assistentes sociais têm do processo de trabalho em que se inserem apresentar os principais aspectos que perpassam a ação profissional.

Inicialmente, é importante afirmar que a organização de todo Trabalho Social na área da política urbana e habitacional atrelada à existência de uma intervenção física ou uma obra. Logo, as assistentes sociais têm a sua inserção profissional nas equipes de trabalho social vinculada a essa condição, mas ao mesmo tempo, trazem a dimensão de que seu trabalho situa-se ao “lado” dos usuários da política, numa atuação que busque garantir seu direito à moradia. A interpretação que as assistentes sociais fazem sobre seu papel remete aos pressupostos do TS, que conforme Paz (2016) deve orientar-se na perspectiva do direito à

cidade e à moradia, ao trabalho e renda, à educação, ao transporte, à saúde, cultura e lazer, ao ir e vir etc. Assim, as entrevistadas expõem:

Aqui dentro dessa Coordenação como estamos ligadas a Diretoria de Habitação, todas as obras que a Diretoria trabalha, pelo menos todas que eu conheço, elas estão atreladas à habitação e por conta disso tem o cidadão. Enquanto assistentes sociais estamos ali para intervir, para colaborar que aquela família, independente da intervenção que vai acontecer ali, para que ela tenha o seu direito à habitação [...] **(02 - Entrevistada da Companhia de Desenvolvimento Urbano)**

“[...] na verdade quando os empreendimentos são construídos é exigido que paralelo a ele tenha um projeto social. Então, a partir do momento que a gente tem um projeto social, a gente tem a necessidade de ter um assistente social para dar suporte, que faça o acompanhamento das famílias. Então o assistente social vai se inserir justamente neste contexto de acompanhamento das famílias [...] a gente tem diversas demandas que é um trabalho de comunidade, são demandas muito espontâneas mesmo. A gente tem questão de violência à gente tem problema referente à saúde, então muita coisa surge. E aí o assistente social ele vai buscando fazer esse intermédio, ele vai buscando trazer as orientações de forma que a gente possa garantir ali uma melhor qualidade de vida para aquele usuário. **(04 - Entrevistada de empresa terceirizada executora do TS)**

Ter a clareza dessa condição é fundamental, pois a partir dela surgem os desdobramentos de qual é o papel do assistente social e os objetivos atribuídos ao Trabalho Social.

4.2.3 Atribuições privativas – plantão social

Como visto ao longo desse estudo o assistente social participa de um processo de trabalho coletivo e combinado, e ao realizar a pesquisa de campo pudemos ver que a estrutura organizacional das instituições reúne diferentes especializações profissionais num mesmo processo de trabalho, assim como, dentro da instituição há diferentes processos de trabalhos. Com isso, podemos ver que as equipes de TS reservam sua diversidade de especializações profissionais dentro do contexto mais amplo da instituição, e que os resultados do trabalho social contam com a contribuição dos diferentes profissionais, com maior ou menor grau de intervenção.

Nesse contexto, mesmo o assistente social estando inserido em uma equipe multidisciplinar, realizando atividades partilhadas com outros profissionais, há a identificação de que existem atribuições e competências profissionais que são reservadas apenas ao profissional de Serviço Social. A esse respeito às entrevistadas trouxeram os atendimentos que são realizados no plantão social.

Na execução do TS com as famílias é montada uma estrutura fixa na área de intervenção, que na Portaria 21 aparece com nomenclatura escritório/plantão social, a qual é adotada amplamente pelos profissionais. Essa estrutura deve ser mantida ao longo de toda a intervenção para o atendimento da população. As assistentes sociais entrevistadas enfatizaram a importância do plantão social para conhecer a realidade e o cotidiano das famílias, assim

como para se conhecer as demandas e dar resolução a elas, seja a através de encaminhamentos ou de informações e esclarecimentos. Sobre isso, uma das entrevistadas se pronuncia:

“Geralmente todos os projetos ele tem ou plantão social ou acolhimento social, dependendo do projeto social ele vai ser chamado de plantão ou acolhimento que é a mesma coisa. Nesse primeiro contato com as famílias em que a gente vai orientar, vai direcionar as famílias para alguns locais, então esse trabalho é exclusivo do assistente social, tanto que nos projetos já vem direcionando que o assistente social que tem que fazer esse acompanhamento, e é justamente o acompanhamento das famílias. [...]” **(04 - Entrevistada de empresa terceirizada executora do TS)**

Assim, o acolhimento social que é realizado no plantão social é feito exclusivamente pelo assistente social, e dele parte outras ações que são também exclusivas desse profissional: estudo socioeconômico, visita domiciliar, encaminhamentos relativos a benefícios socioassistenciais foram alguns dos exemplos dados pelas entrevistadas.

“[...] plantão social, por exemplo, ou atendimento social ou acolhimento social aí são várias denominações. O pedagogo não faz, por exemplo, porque no acolhimento social... na comunidade o morador ele chega e vai colocar a demanda da comunidade ou a demanda dele específica, de repente particular ou pessoal, e a gente faz o encaminhamento que for cabível naquele momento, que na maioria das vezes não se limita à questão habitacional. A gente consegue identificar que tem outros aspectos ali, demanda de outros setores como educação, saúde e assistência [...]” **(03 - Entrevistada da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas)**

“[...] é uma atribuição específica do assistente social aqui, então assim dentro do plantão social do que a gente chama de plantão social tem atividades de atendimento, encaminhamento e visita domiciliar então assim essas atividades são realizadas exclusivamente pelo assistente social [...]”. **(02 - Entrevistada da Companhia de Desenvolvimento Urbano)**

Essas funções realizadas primordialmente pelo assistente social estão balizadas na Lei de Regulamentação da Profissão/1993, nos Arts. 4º e 5º que trazem as competências e atribuições privativas do assistente social. Conforme o Art. 4º são competências do assistente social: encaminhar providências, e prestar orientação social a indivíduos, grupos e à população; e realizar estudos socioeconômicos com os usuários para fins de benefícios e serviços sociais junto a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades.

“[...] estudo socioeconômico ou estudo social, que eu também defendo com todas as letras que é uma atribuição privativa nossa. Eu não consigo ver o outro profissional fazendo para determinados fins, para fins de determinar benefícios, de determinar encaminhamentos. Eu acho que é uma ação privativa nossa, e que isso é uma questão que a gente ainda está discutindo e delimitando, mas eu acho que é uma exclusividade nossa.” **(01 - Entrevistada da Companhia de Desenvolvimento Urbano)**

Nesse particular, as profissionais entrevistadas deixam claro o entendimento de que existe uma especificidade na formação do assistente social que o habilita a desempenhar tais

funções, assim como, existe uma competência distinta em relação aos outros profissionais para encaminhamento das ações.

4.2.4 Principais desafios na atuação profissional do assistente social

No contexto socioinstitucional de realização do trabalho social na política habitacional, através de equipes multidisciplinares, os principais desafios apontados pelas entrevistadas situam-se, sobretudo: no reconhecimento das atribuições que são privativas do assistente social; na legitimidade do seu trabalho que é processual e relacional, e por isso, não está submetido a uma mensuração numérica; na baixa valorização do trabalho social ante as obras, nesse sentido uma menor importância é dada ao trabalho do assistente social. Deste modo, quando perguntadas sobre os principais desafios na atuação profissional do assistente social as equipes de TS, as entrevistadas responderam que:

“A não legitimidade do trabalho. Mas, de repente, de como outras categorias, outros setores entendem a necessidade e a importância durante o processo ou em vários processos [...]” (03 - **Entrevistada da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas**)

“Então a gente tenta defender isso...o que é exclusividade e o que é privativo do assistente social; qual a importância da gente estar aqui, da gente ser maioria e garantir o nosso espaço também, delimitar o nosso espaço. O que é do assistente social, no caso estudo socioeconômico para fins direto de garantir benefício, seja aluguel, seja unidade habitacional...garantir que na frente do plantão social seja uma assistente social; garantir que, mesmo que a gente trabalhe, nesse caso agora numa equipe interdisciplinar, que a gente tenha o nosso posicionamento diferente, que a gente deve até, pela resolução do CRESS, mesmo fazendo um documento conjunto, que a gente tenha um parecer separado. A gente tem que assinar separado porque a gente tem um posicionamento diferente de outras profissões e deve ter inclusive, pelo código de ética. Então tudo isso são desafios.” (01 - **Entrevistada da Companhia de Desenvolvimento Urbano**)

Mas, os desafios também estão presentes na falta de formação dos quadros técnicos das instituições e na grande demanda de trabalho para poucos profissionais. Nesse sentido, algumas entrevistadas relatam, que quando o trabalho social é realizado de forma direta pelo ente público, esse trabalho fica mais limitado, restrito apenas aos atendimentos no plantão social, pois as equipes precisam se desdobrar entre supervisão e execução, isso em vários empreendimentos com realidade diferenciada.

Outro aspecto que se constitui como um desafio no cotidiano da atuação é sobre a terceirização do TS, que gera uma maior centralização nos seus custos e uma maior interferência do agente financeiro (Caixa Econômica). Conforme expressa a fala de uma das entrevistas: “[...] é muita protoforma, algumas exigências da Caixa acabam também limitando muito o trabalho, a gente sabe que tem uma exigência muito ligada a custo, pra explicar custo, mas algumas exigências acabam dificultando o trabalho, [...]” (01 - **Entrevistada da Companhia de Desenvolvimento Urbano**)

A esse respeito, o controle e monitoramento do TS são exercidos através de planilhas de registro de trabalho em campo, relatórios das atividades, planilhas de controle de horas por tipo de atividade, relatórios de balanço, entre outros. Contudo, esse caráter gerencial impacta na autonomia do assistente social em tomar decisões sobre o que e como fazer, colocando-o em um patamar de exigências de atividades rotineiras e repetitivas, que limita o caráter reflexivo e intelectual do seu trabalho. Assim, fazemos uma interlocução com o que Vieira (2015, p. 214) diz quando se pronuncia sobre isso: “A tradução em números adquire maior peso do que a avaliação da qualidade da ação”. O que para o assistente social é um desafio, posto a dificuldade de mensurar os aspectos qualitativos e todos os fatores que incidem sobre o resultado do TS.

4.2.5 Autonomia profissional

Reconhecendo às características que assume o trabalho social na habitação, orientado por práticas de controle e monitoramento das ações e sabendo que o assistente dispõe de uma relativa autonomia na condução do seu trabalho, uma das questões dirigida às assistentes sociais foi a respeito de como essa relativa autonomia se processa no cotidiano da intervenção profissional.

Com isso, na compreensão de que o assistente social “[...] não tem o poder de livremente estabelecer suas prioridades, seu modo de operar, acessar todos os recursos necessários, direcionar o trabalho exclusivamente segundo suas intenções” (IAMAMOTO, 2011, p. 422) as entrevistadas trouxeram diferentes situações a respeito da sua autonomia profissional, as quais refletem a condições e relações de trabalho à que as profissionais estão submetidas.

Primeiramente, as profissionais abordam que a autonomia profissional perpassa a hierarquia institucional, ou seja, as estruturas dentro da instituição a qual seu trabalho está subordinado, elas expõem que a depender a quem respondam, se a diretoria, se a coordenação, essa autonomia vai ser mais ou menos garantida. Condição que está atrelada ao contexto institucional, com relação às pressões que são exercidas pelos gestores, e aos interesses políticos etc:

“[...] é uma empresa pública tem questões a serem seguidas, tem normas tem vontades políticas correlação de forças, isso tudo você deve imaginar. Então tem uma autonomia com a gerência, uma autonomia com a coordenação, e, sobretudo, uma autonomia dentro da equipe, porque quando a gente sai do âmbito da coordenação fica um pouco mais difícil. [...] Então, é complicado a gente conseguir se posicionar frente a isso normalmente, por questões que eu te falei de força política, de organização da empresa, a superintendência tem uma força maior. A gente não responde a ela, a gente responde a coordenação que indiretamente

responde a diretoria, mas as demandas são da superintendência, as demandas são de obras basicamente. Isso é complicado! É um desafio também, a gente conseguir, além da autonomia, conseguir delimitar o que é trabalho do assistente social [...]”
(01 - Entrevistada da Companhia de Desenvolvimento Urbano)

“A gente, por exemplo, enquanto técnico não tem a autonomia de elaborar um documento e encaminhar para outra instância.” **(03 - Entrevistada da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas)**

A situação apresentada pela entrevistada 03 está diretamente relacionada ao que Yamamoto (2011, p. 422) chama de “peso do poder institucional”, pois o profissional não tem o poder de tomar suas próprias decisões, acessar recursos, direcionar o trabalho conforme sua intenção. Com isso, a entrevistada afirma que mesmo se posicionando e propondo, a validação de sua atuação “*vem através da autorização, e isso se aplica ao chefe imediato e a outras instâncias*”. Ela aponta isso como uma dificuldade com relação a sua autonomia, pois mesmo tendo competência para avaliar a execução do trabalho e propor ações, “*se não existir uma afinamento entre a chefia e aquilo que está sendo trazido, muito provavelmente isso vai ser vetado, vai ser barrado e aí você vê o seu trabalho, aquilo que você identificou se perder*”.

Contudo, é importante ressaltar que a autonomia profissional não é dada ou retirada pela dinâmica institucional, mas a ela impõem-se maiores ou menores limites, a depender da conjuntura, do momento histórico e político.

Já para a assistente social que está na execução do trabalho social, mesmo sendo uma profissional terceirizada, ela afirma existir garantia da autonomia no exercício do seu trabalho. Como sua função é executar as ações do projeto social elaborada pela equipe da prefeitura, ela revela que há autonomia para poder atuar, pois “*o fato de estar na área dá uma visão maior de como devo atuar, e de que forma vou conseguir resolver as questões que se apresentam.*” (Entrevista – 04) Contudo, afirma que é preciso haver um entendimento por parte da equipe que acompanha a execução do projeto, pois quem está na execução precisam ter uma margem de liberdade para atuar.

Um aspecto muito importante levantado pela entrevistada 01 foi sobre a autonomia ser algo conquistado, adquirido no cotidiano profissional. Assim, segundo ela, se a autonomia não é garantida, “*a gente tem como garantir, a gente luta para que seja o mínimo*”. Na sua fala, aparece a que a construção de processos reflexivos, de debate e discussão entre a equipe profissional e a coordenação, são construções fundamentais nessa conquista. É o que diz a entrevistada:

[...] não vou dizer a você que eu cheguei ao primeiro dia e disse: ah, não! É meu isso aqui; eu não faço isso! É uma construção, até eu conseguir entender, conhecer, garantir meu

espaço aqui dentro. Então assim, é uma construção que hoje a gente consegue [...] apesar da gerente e da coordenadora serem assistentes sociais, têm um fluxo, uma coisa a ser seguida, que isso uma diretoria, que é engenharia, é uma empresa exclusivamente, praticamente de obras, apesar de ter um cunho social e político, a empresa é de obras. Então, a gente não é atividade fim, eles entendem que a gente está trabalhando junto para construir um trabalho, mas nem sempre eles entendem isso. Eles acabam julgando o trabalho social, de que a obra vem na frente. **(01 - Entrevistada da Companhia de Desenvolvimento Urbano)**

Ainda nessa sua resposta, a entrevista coloca um aspecto muito relevante com respeito à condição de subordinação do trabalho social a intervenção física. Esse aspecto será apresentado no próximo item juntamente com outros problemas e desafios apresentados pelas entrevistadas.

4.2.6 Dificuldades na execução do trabalho social

Os desafios do trabalho do assistente social na política habitacional também se expressam na forma como o Trabalho Social é pensado e organizado nesta política. Desse modo, as assistentes sociais entrevistadas também trouxeram as dificuldades que identificam na realização deste trabalho. As dificuldades apresentam diferentes naturezas: as normatizações; os mecanismos de controle e monitoramento do TS; a subordinação do TS as obras; dificuldades no interior das instituições com os gestores e chefia; o recurso destinado ao TS; e a violência.

“[...] a gente vê que existem falhas, que vejo também na própria política, a política tá escrita naquele formato, mas que é pouco trazida pra realidade, garante-se pouco do que é...tem limitação de recurso, tem limitação de fluxo de pagamento, tem limitação de pouca formação no trabalho, pouco tempo para reflexão...A gente tem a impressão de que a política é muito bem construída e pouco pensada na prática [...]”**(01 - Entrevistada da Companhia de Desenvolvimento Urbano)**

“[...] o trabalho social não tem o mesmo peso financeiro que a intervenção física, ele é um percentual do valor da obra. Então muitas vezes esse percentual ele termina se configurando como um desafio, porque a gente tem que trabalhar, fazer um trabalho que é complexo dentro deste valor limitado, com demandas diversas [...]”**(02 - Entrevistada da Companhia de Desenvolvimento Urbano)**

Com efeito, algumas críticas recaem sobre a própria política e como essa tem sido implementada. As críticas situam-se, sobretudo, no fato de se construírem conjuntos habitacionais em locais distantes dos centros urbanizados, e por isso, ausentes de equipamentos e serviços públicos, reforçando processos de segregação na cidade.

“[...] a forma como esses empreendimentos são construídos como as pessoas são... (não sei se eu posso utilizar esse termo, mas me sinto tranquila porque é até é uma das discussões do nosso setor) despejadas nesses locais que na maioria dos casos são distantes de tudo, dos serviços públicos de saúde, de educação, de assistência, assim vários fatores fazem com que a situação se agrave [...]” **(03 - Entrevistada da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas)**

“[...] não adianta você colocar 500 pessoas em um empreendimento em que você não tem transporte, em que você não tenha a creche para a criança estudar, em que você não tenha a escola próxima ou posto de saúde...os empreendimentos são construídos antes da infraestrutura necessária”. (04 - **Entrevistada de empresa terceirizada executora do TS**)

As entrevistadas ainda apontam que mesmo a política de habitação trazendo o direito à moradia como um conjunto articulado de políticas e serviços (educação, saúde, saneamento, mobilidade etc) e não apenas a unidade habitacional, a garantia da intersetorialidade das políticas e as articulações entre os diferentes agentes públicos é um desafio no cotidiano das intervenções, o que limita e restringe a concretização do direito à moradia.

“[...] aqui na Conder a gente constrói a unidade habitacional. Já, para fazer uma rede de esgoto, a empresa faz. Mas fazer o funcionamento, tem que ser a Embasa; a energia elétrica a Coelba. São empresas do Estado e nem sempre a gente consegue esse diálogo, não existe esse fluxo de diálogo! Uma coisa que parece simples a gente não consegue garantir. Não é exclusivamente do trabalho social, mas faz parte sim porque a gente está no meio, então a gente não consegue garantir.” (01 - **Entrevistada da Companhia de Desenvolvimento Urbano**)

“[...] a gente teve um empreendimento que foi bem difícil lidar com essa questão da educação. Precisou entrar defensoria, porque era quase meados do ano e muitas crianças estavam fora da escola porque as instituições do entorno não tinham condições de atender a demanda com o aumento da comunidade. E aí, se o gestor não deu conta, cai no descrédito. Então isso também dificulta qualquer intervenção que a equipe vá fazer depois” (03 - **Entrevistada da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas**)

Outro aspecto levantado foi à questão da violência, segundo a entrevistada que está na execução do TS, a violência representa um obstáculo ao trabalho social. Muitas vezes a equipe é impedida de entrar na comunidade em determinados horários e dias da semana. Sendo assim, as atividades podem ficar suspensas por um tempo. Essa condição impacta no andamento do TS, mas também coloca os profissionais em situações bastante delicadas e arriscadas do ponto de vista da segurança.

Como expõe a fala de uma das entrevistadas: *“Ainda existe muitas dificuldades para a equipe dentro do empreendimento, porque que ela fica exposta. A gente não tem nenhum tipo de segurança, então à gente fica exposta ali [...]”*. Ainda assim, a entrevistada revela que a relação estabelecida com os usuários faz a diferença nesse aspecto, a relação que é construída com a comunidade pode favorecer o trânsito da equipe e a realização do TS. O que ela coloca nos seguintes termos: *“[...] na verdade o que vai levar em consideração é a questão da equipe com o usuário e os moradores do empreendimento, é isso que vai fazer a diferença dentro do trabalho que está sendo realizado, é você construir uma relação harmoniosa com as pessoas para que o trabalho flua para que tudo dê certo.”*(Entrevistada – 04)

Contudo, é uma constatação que vem seguida de uma reflexão por parte das entrevistadas. O modelo do PMCMV que reúne num mesmo empreendimento pessoas de diferentes bairros da cidade (muitas que já vem de uma realidade em que a criminalidade e o tráfico predominam) tende a favorecer conflitos. Ao mesmo tempo, também refletem que há uma grande discriminação com os moradores dos conjuntos habitacionais do PMCMV e nos demais de habitação de interesse social, pois esses se destinam a população de baixa renda. Segundo a entrevistada 04, o discurso é de que “*são pessoas de baixa renda, são pessoas violentas*”. Nesse sentido, a entrevista reforça que não se trata de uma violência específica daquele local, mas os moradores dos conjuntos habitacionais carregam esse estigma.

4.2.7 Compromisso com projeto ético-político

Assim como o trabalho social tem posição, tem lado, não é neutro e deve estar orientado na perspectiva do direito à cidade (PAZ, 2016). Como bem define Harvey (2013), o direito à cidade, que não diz respeito só a ter acesso aos bens e serviços necessários à reprodução social (à moradia, ao saneamento ambiental, à mobilidade urbana, ao trabalho, à cultura, ao lazer, à educação, à saúde), mas ao direito de recriar a cidade, onde todos e todas possam participar das decisões referentes à forma como a cidade deve funcionar e ao modo de organizar a vida coletiva na cidade. Dessa forma, a intervenção profissional do assistente social também não é neutra, possui direção social e política amparada nos valores e princípios ético-político da profissão. Nesse sentido, o trabalho do assistente social na política habitacional deve ter por princípios e diretrizes:

“formular e desenvolver projetos de intervenção, que viabilizem o acesso de segmentos da classe trabalhadora aos direitos, pela mediação da política urbana e dos diferentes programas das políticas setoriais, com a implementação de serviços com qualidade e mobilizando e estimulando os sujeitos sociais em processos participativos e de organização popular.” (CFESS, 2016, p.42-43).

Embora o compromisso com o projeto ético-político se constitua como um desafio no contexto das contradições encontradas nos espaços sócio-ocupacionais foi possível observar que há um esforço das assistentes sociais para que sua atuação não perca de vista o horizonte da defesa dos direitos civis, sociais e políticos da classe trabalhadora, para que não se perca a perspectiva coletiva do seu trabalho, junto aos movimentos sociais, potencializando a participação dos usuários nos processos decisórios, assim como nos espaços de defesa do direito à cidade. Uma das entrevistadas nos deu importante depoimento sobre isso:

“[...] a todo tempo é uma briga pra tentar, no mínimo, entender a quem a gente serve. A gente que é servidor público, é empregado de uma empresa pública, que responde ao estado, que é empregado pelo estado, mas gente sempre tenta entender a quem a gente está servindo. A gente está servindo a população! Não só por ser de

empresa pública também, mas porque é o projeto ético político. A gente tem uma visão de mundo, a gente tem uma visão sociedade hegemônica da profissão e que a gente tenta não perder de vista [...] Na comunidade, a gente à todo momento é chamado à atenção disso, principalmente pelos movimentos, seja pelo morador que fala: ah a assistente social está aqui pra garantir ou para tirar a gente da casa” (01 - Entrevistada da Companhia de Desenvolvimento Urbano)

Pode ser visto que no cotidiano de trabalho estratégias e mecanismo são criados a fim de que esse compromisso esteja na presente na intervenção profissional:

“a gente já atuou em questões em que aqui a gente não fez o documento, mas incentivou a comunidade a fazer o documento - e me dê que eu levo. Isso não está escrito em lugar nenhum, isso aí você tem que perceber com o dia a dia, de quais são as estratégias, quais são os seus meios, caminho que você consegue para chegar àquele objetivo que de alguma forma está atendendo ao que diz o nosso código de ética.” (02 - Entrevistada da Companhia de Desenvolvimento Urbano)

Ficou evidente, nesse sentido, que há uma preocupação na instrumentalização os usuários, em repassar informações e estimular a construção de um conhecimento capaz de potencializar sua luta pelo direito à moradia. Assim, acreditamos conforme Ahlert e Munhoz (2018, p. 155), que “[...] não existe receita pronta que possibilite o rompimento dos limites que se colocam ao profissional. Pensar e questionar o trabalho cotidiano é o primeiro passo para construí-lo de forma crítica e criativa.”

Sendo assim, buscamos fazer este exercício neste estudo, de conhecer e refletir criticamente sobre as condições objetivas em que se realiza o trabalho do assistente social na política habitacional, compreendendo as contradições e desafios que permeiam o cotidiano de sua intervenção, mas fazendo conhecer as possibilidades e estratégias que são criadas para garantir que o exercício profissional possa ser correspondente ao projeto profissional do Serviço Social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao proceder à análise sobre o exercício profissional do assistente social nas equipes de trabalho social da política de habitação, em Salvador/BA, tomamos como ponto de partida os aspectos históricos, políticos e econômicos que constituíram o processo de urbanização dessa metrópole, entendendo que, fazer esse retrospecto, nos ajudou, não só compreender a formação socioespacial dessa cidade através da ação dos diferentes agentes sociais, como também decifrar a sua problemática urbana e habitacional.

Esse ponto de partida nos indicou o “terreno” no qual os assistentes sociais vão atuar na política habitacional em Salvador, pensando as respostas que são produzidas pelo Estado para “solucionar” a questão da moradia; ao mesmo tempo em que se considera a dinâmica socioeconômica que forjou o desenvolvimento urbano da cidade de Salvador, caracterizando-a historicamente pela precariedade do mercado de trabalho, pela predominância do trabalho informal e dos baixos salários. Isto tudo somado a uma expansão da metrópole que se fez a partir de políticas e ações do Estado que conformam um espaço urbano extremamente desigual e segregado. (CARVALHO; PEREIRA, 2014)

Nesse sentido, consideramos a cidade como palco onde se manifestam as expressões da questão social, visível nas suas diferentes formas – desemprego, baixos salários, pobreza, moradias precárias, a violência e insegurança urbana etc. – e o próprio espaço urbano como manifestação dos questionamentos e resistências da classe trabalhadora à produção desigual desse espaço.

É no cenário de correlação de forças e interesses de classes que se insere o assistente social. Esse profissional tem atuado em um contexto no qual, políticas e programas são criados para responder às reivindicações das classes trabalhadoras pelo direito à cidade e à moradia, mas ao mesmo tempo, ao tempo que também são mecanismos de manutenção do sistema capitalista e dos interesses das classes dominantes. Com efeito, a requisição e intervenção do profissional de Serviço Social na área urbana e habitacional não são recentes e o seu desenvolvimento acompanhou as determinações políticas, econômicas e sociais que formataram as intervenções do Estado na problemática urbana e habitacional das cidades. E por isso, ao traçar a relação entre o exercício profissional do assistente social e o trabalho social na política de habitação, nos diferentes momentos históricos, consideramos: o processo de acumulação do capital, o formato da política social assumida pelo Estado, as lutas políticas

dos movimentos sociais pelo direito à cidade, bem como as concepções teórico-metodológicas que orientaram o trabalho do assistente social. (SANTANA, 2018)

Assim, reconhecendo que a inserção do Serviço Social na divisão sociotécnica do trabalho define a forma e o conteúdo do trabalho do assistente social na política habitacional, fazemos referência ao que diz Iamamoto (2011, p. 424) quando afirma que, “para além dos acordos previstos no contrato de trabalho —, e, considerando a bagagem acadêmica profissional do assistente social — o que determina o cotidiano das ações profissionais são as condições e relações sociais que circunscrevem esse trabalho”. Nesta perspectiva, analisamos o exercício profissional do assistente social inseridos nas equipes de trabalho social tendo em vista as condições e relações de trabalho a que estão submetidos esse profissional e a organização dos processos de trabalho no âmbito dessa política.

Dessa maneira, podemos chegar a alguns importantes resultados neste estudo, a partir das reflexões teóricas que fundamentaram a discussão sobre o tema estudado, com as análises feitas a partir das entrevistas que foram realizadas com as assistentes sociais que compõem os quadros profissionais das instituições públicas e empresas privadas, que atuam com a política habitacional em Salvador. A partir do exposto, apresentamos as principais considerações sobre os resultados alcançados.

O assistente social como uma força de trabalho especializada requisitada a atuar na política habitacional, tem se inserido nesse campo profissional a partir de condições e relações de trabalho diversas, que refletem um contexto mais amplo das transformações no mundo do trabalho. O que se denota na política estudada é que o enquadramento funcional dos profissionais tem sido predominantemente através da terceirização ou por contratos de trabalhos temporários, se tratando assim, de vínculos frágeis e de uma inserção precarizada, que tem expressado situações concretas de subordinação e/ou de autonomia do assistente social, como sujeito e força de trabalho.

E no contexto das equipes de Trabalho Social o exercício profissional do assistente social é impactado com as determinações que são dadas ao trabalho social na política habitacional, além do próprio contexto no qual têm sido orientados os programas e os projetos nessa área. Neste quadro, as exigências institucionais bem como as normativas que regem este tipo de trabalho, “trabalho social”, por vezes se sobrepõem aos princípios ético-políticos da profissão, o que leva a um distanciamento da perspectiva de defesa dos direitos e da emancipação dos usuários na intervenção profissional.

Desse modo, os desafios e entraves que se apresentam para o exercício profissional, identificados no âmbito desse estudo têm corroborado com as pesquisas e discussões que vêm

sendo realizadas pelo Serviço Social, apontando diversos caminhos para aprofundamento do estudo.

REFERÊNCIAS

- AHLERT Betina; MUNHOZ Manoela Rodrigues. “A Contramola que Resiste”: o Trabalho do Assistente Social na Política habitacional. In: SANTANA, Joana Valente. **Habitação e serviço social: dimensões teóricas, históricas e metodológicas**. Campinas: Papel Social, 2018.
- BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila Nazem. Política habitacional e locação social em Salvador. **Caderno CRH**, v. 27, n. 71, 2014.
- BARRETO, T. da R. **O “sem emprego” na condição de “sem teto”: a negação do emprego e do consumo para trabalhadores precários e a sua resistência enquanto movimento classista – o caso do MSTB**. 2014. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- BEHRING, Elaine Rossetti. As novas configurações do Estado e da Sociedade Civil no contexto da crise do capital. **CFESS/ABEPSS. Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2008.
- BLANK, G. **O trabalho social e a Caixa Econômica Federal**. In Política de habitação popular e trabalho social. (org.) GOMES, M.F.C.M. e PELEGRINO, A.I.C. Ed. DP&A. Coleções espaços do desenvolvimento. Rio de Janeiro, 2005.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Instrução Normativa Nº 08**. Brasília, 2009.
- _____. **Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014**. Brasília, 2014.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. 2. ed. São Paulo, SP: Contexto, 2013.
- COUTO, Berenice Rojas. **Formulação de projeto de trabalho profissional**. In: CFESS/ABESS (Orgs.). Serviço social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/Abepss, 2009.
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Atuação de assistentes sociais na Política Urbana subsídios para reflexão**. Brasília: CFESS, 2016.
- DE CARVALHO, Inaiá Maria Moreira; PEREIRA, Gilberto Corso. **Salvador: transformações na ordem urbana**. Letra Capital Editora LTDA, 2014.
- DE CARVALHO, Inaiá Maria Moreira; PEREIRA, Gilberto Corso. **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. EDUFBA, 2008.
- DRUCK, Graça; SENA, Jeovana; PINTO, Marina; ARAUJO, Sâmia. **A terceirização no serviço público: particularidades e implicações**. In: CAMPOS, Gambier André. (org.) A Terceirização do Trabalho no Brasil, IPEA, 2017.

FILGUEIRAS, Luiz. **Reestruturação produtiva, globalização e neoliberalismo: capitalismo e exclusão social neste final de século.** In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDO DO TRABALHO, V, Rio de Janeiro, 1997. Anais... Rio de Janeiro, ABET, p. 895-920.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. **Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales**, p. 179-206, 2006.

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

GOMES, Raquel Paiva. **Avanços, impasses e desafios do trabalho social desenvolvido no âmbito dos programas federais de urbanização de favelas.** 2013. Dissertação (Mestrado em em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André.

GORDILHO SOUZA, Ângela. **Limites do Habitar:** segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. Salvador: EDUFBA, 2000.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna:** uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 6. ed. São Paulo, SP: Loyola, 1996.

IAMAMOTO, Marilda Villela; DE CARVALHO, Raúl. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil:** esboço de uma interpretação histórico-metodológica. Cortez, 2014.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Política Social, Família e Juventude:** uma questão de direitos. Mione Apolinário Sales, Mauricio Castro de Matos, Maria Cristina Leal (org.) 2ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. 6ª.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **O Serviço Social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 26. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

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

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

MINAYO, Maria Cecília (Org.). **Pesquisa Social:** Teoria, Método e Criatividade. Editora Vozes: Petrópolis, 1998

NETTO, José Paulo. Crise do capital e consequências societárias. **Serviço Social & Sociedade.** 2012.

_____. **Capitalismo monopolista e serviço social.** São Paulo: Cortez, editora, 2011.

NALIN, Maria Nilene. **TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: o direito à moradia em debate**. 2013. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social do Programa de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

PAZ, Rosângela D. O. et al. Trabalho Social na Política Habitacional: percursos, lacunas e desafios. In: SANTANA, Joana Valente. **Habitação e serviço social: dimensões teóricas, históricas e metodológicas**. Campinas: Papel Social, 2018.

PINTO, Marina Barbosa. Captura do Direito de Morar pelo Capital e as Exigências ao Serviço Social. In: SANTANA, Joana Valente. **Habitação e serviço social: dimensões teóricas, históricas e metodológicas**. Campinas: Papel Social, 2018.

RAICHELIS, Raquel. Serviço Social: trabalho e profissão na trama do capitalismo contemporâneo. In: **A nova morfologia do trabalho no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2018.

ROLNIK, Raquel. Minha Casa Minha Vida e financeirização da moradia no Brasil. In: _____. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 281-317.

SANTANA, Joana Valente. **Habitação e serviço social: dimensões teóricas, históricas e metodológicas**. Campinas: Papel Social, 2018.

SANTOS, Janio. **A cidade poli(multi)nucleada: a reestruturação do espaço urbano em Salvador**. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente.

SANTOS, Milton. **O Centro da Cidade do Salvador: estudo de geografia urbana**. 2. ed. São Paulo, SP: EDUSP; Salvador, BA: EDUFBA, 2008.

SEHAB. Secretaria Municipal de Habitação de Salvador. **Plano Municipal de Habitação de Salvador 2008 -2025**. Prefeitura Municipal de Salvador, mar. 2008.

SILVA, Luciana da Luz. Breve relato histórico da luta por moradia em Salvador: O caso da ocupação Quilombo de Escada. **Antíteses**, v. 1, n. 1, 2008.

SOARES, Antônio Mateus. **HABITAÇÃO POPULAR EM SALVADOR-BA NO FINAL DO SÉCULO XX: ARQUITETURA E INSUSTENTABILIDADE SOCIAL DO PROJETO**. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, v. 23, n. 32, p. 114-135, 2016.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **Salvador: transformações e permanências (1549-1999)**. 2.ed. rev. e ampl. Salvador, BA: EDUFBA, 2013.

VIEIRA, Nuria Pardillos. **O Trabalho do Assistente Social nos Processos de Remoção de Moradias: atualização de antigas requisições**. 2015. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

TEIXEIRA, Joaquina Barata; BRAZ, Marcelo. **O projeto ético-político do Serviço Social**. In: ABEPSS. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO

SOCIAL. **Serviço Social:** direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita et al. O significado sócio-histórico da profissão. **Serviço Social:** direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, p. 125-142, 2009.

ANEXOS

ANEXO 1

Projeto de Pesquisa – Serviço Social e Habitação: uma discussão sobre atuação do assistente social em equipes de trabalho social na política habitacional, em Salvador/BA.

Roteiro Geral para as entrevista

1. Como funciona a organização das equipes de trabalho social: composição; coordenação; supervisão; responsável pelo contrato; divisão de tarefas;
2. Qual a normativa que orienta esse trabalho no âmbito dessa instituição?
3. Como o assistente social se insere nas equipes de trabalho social?
4. Existem atribuições exclusivas dos assistentes sociais? Quais são?
5. Quais são os principais desafios na atuação profissional do assistente social nestas equipes?
6. Como percebe que sua autonomia profissional é garantida no exercício do seu trabalho?
7. Quais as principais dificuldades na execução do trabalho social na política habitacional?
8. O trabalho social realizado consegue dar visibilidade aos interesses dos usuários no que tange o acesso aos direitos sociais? Se sim, qual a contribuição do assistente social nesse processo.
9. Temos um projeto ético político no serviço social, que parte de alguns princípios bem marcados. Você acha que isto consegue se materializar no trabalho realizado?
10. Na execução do trabalho social, que tipo de dados e informações são produzidas e como elas subsidiam a intervenção dos assistentes sociais e demais profissionais?

ANEXO 2

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado/a participante,

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa Serviço Social e Habitação: uma discussão sobre atuação do assistente social em equipes de trabalho social na política habitacional, em Salvador/BA, desenvolvida por **Danila de Jesus**, discente de graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Bahia, sob orientação da Professora Dra. **Jacqueline Samagaia**.

Sobre o objetivo central

O objetivo central deste estudo é analisar o exercício profissional do assistente social nas equipes de trabalho social que atuam na política de habitação, na cidade de Salvador.

Por que o participante está sendo convidado (critério de inclusão)

O convite a sua participação se deve à sua atuação profissional como Assistente Social na política habitacional na cidade de Salvador.

Sua participação é voluntária, isto é, ela não é obrigatória. Você tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como retirar sua participação a qualquer momento. Você não será penalizado, de nenhuma maneira, caso decida não consentir sua participação, ou desistir da mesma. Contudo, ela é muito importante para a execução da pesquisa.

Serão garantidas a confidencialidade e a privacidade das informações por você prestadas.

Mecanismos para garantir a confidencialidade e a privacidade

Qualquer dado que possa identificá-lo será omitido na divulgação dos resultados da pesquisa e o material será armazenado em local seguro.

A qualquer momento, durante a pesquisa, ou posteriormente, você poderá solicitar do pesquisador informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa, o que poderá ser feito através dos meios de contato explicitados neste Termo.

Procedimentos detalhados que serão utilizados na pesquisa

A sua participação consistirá em participar de uma entrevista orientada por um roteiro semiestruturado, com duração média de uma hora, a mesma será registrada pelo uso de um gravador de voz.

Guarda dos dados e materiais coletados na pesquisa

Somente a pesquisadora e sua orientadora terão acesso aos formulários preenchidos e às transcrições. Ao final da pesquisa, todo material será mantido em arquivo, por pelo menos 5 anos, conforme Resolução 466/12 do CNS.

Benefícios diretos (individuais ou coletivos) ou indiretos aos participantes da pesquisa

Esta pesquisa não resultará em benefício direto ao participante. Porém, a pesquisa trará benefícios indiretos ao propiciar o melhor conhecimento da atuação profissional na política estudada, podendo subsidiar atividades profissionais e formativas futuras.

Previsão de riscos ou desconfortos

Os riscos existentes neste tipo de pesquisa são mínimos, configurando-se na possibilidade de o participante trazer à memória situações desagradáveis ou desafiantes no âmbito profissional que possam gerar algum desconforto. Portanto, os desconfortos não são muito diferentes das situações vivenciadas em seu cotidiano normal de trabalho.

Sobre divulgação dos resultados da pesquisa

As informações fornecidas comporão um conjunto de dados que, uma vez analisados, poderão ser divulgadas nos meios acadêmicos, eventos e publicações científicas.

Observações: Este Termo está impresso em duas vias, sendo uma para o participante e outra para o pesquisador.

Pesquisador Responsável: Danila de Jesus

Telefone para contato: (75) 98230-4776

E-mail: danilaj2@gmail.com

Endereço do Comitê de Ética em Pesquisa para recurso ou reclamações do sujeito pesquisado

Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Psicologia (CEP/IPS) da UFBA

Rua Aristides Novis, Campus São Lázaro, 197, Federação, CEP 40.170-055, Salvador, Bahia, telefone (71)3283.6457, E-mail : cepips@ufba.br

Salvador, _____ de _____ de _____.

(Assinatura do Pesquisador)

Nome do pesquisador do campo:

CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro que entendi os objetivos e condições de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

(Assinatura do participante da pesquisa)

Nome do participante: