



Sessão temática: Movimentos sociais e Serviço Social  
Mesa coordenada Serviço Social, lutas e resistências dos movimentos sociais na conquista do espaço urbano

## ATUAÇÃO PROFISSIONAL NA POLÍTICA HABITACIONAL NAS DÉCADAS DE 1970 E 1980: MEMÓRIAS, MARCAS E CONTRIBUIÇÕES

ROSANGELA DIAS OLIVEIRA DA PAZ<sup>1</sup>  
MARISA ALMEIDA BLANCO<sup>2</sup>  
CLENIVALDA FRANCA DOS SANTOS<sup>3</sup>  
CAROLINE RODRIGUES DA SILVA<sup>4</sup>  
FRANCISCA GENILCE GOMES<sup>5</sup>

**Resumo:** O artigo apresenta resultados parciais do projeto de Pesquisa “Movimento Sociais e Serviço Social: formação, memória, impasses para atuação profissional na política habitacional”. Busca-se analisar o processo de transformação que ocorreu na atuação do profissional de serviço social na área de habitação na prefeitura do município de São Paulo, nos anos 1970 e 1980, levando em consideração as mudanças políticas, econômicas e sociais que estavam ocorrendo no Brasil. Destaca-se as marcas deixadas desse período na atuação profissional do assistente social e seus reflexos na atualidade.

**Palavras-chave:** Serviço Social; Política Habitacional.

**Abstract:** The article presents partial results of the research project "Social Movements and Social Work: formation, memory, impasses for professional action in housing policy". The aim of this study is to analyze the transformation process that took place in the social service professional in the area of housing in the municipality of São Paulo in the 1970s and 1980s, taking into account the political, economic and social changes that were occurring in Brazil. It stands out the marks left of this period in the professional work of the social worker and its reflexes in the present time.

**Keywords:** Social Work; Housing Policy.

### I. INTRODUÇÃO

Este artigo é produto do projeto de pesquisa “Movimentos sociais e Serviço Social: formação, memória, impasses e para atuação profissional na política habitacional”, no qual pretende-se analisar e refletir sobre a atuação dos

<sup>1</sup> Professora com formação em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. E-mail: <rosangpaz@gmail.com>.

<sup>2</sup> Profissional de Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

<sup>3</sup> Profissional de Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

<sup>4</sup> Estudante de Pós-Graduação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

<sup>5</sup> Estudante de Pós-Graduação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

profissionais de Serviço Social com movimentos sociais na política pública de habitação, através da análise da formação acadêmica, do resgate do exercício profissional na cidade de São Paulo e dos desafios postos a atuação profissional nos diferentes espaços socio-ocupacionais. O projeto está estruturado em três subprojetos, com estratégias metodológicas específicas: a) Análise da produção bibliográfica e do currículo de cursos de Serviço Social na cidade de São Paulo, em particular da disciplina Classes e Movimentos Sociais; b) Construção da memória do trabalho social na área da política habitacional na cidade de SP, nas décadas de 70, 80 e 90 do século XX e nos anos 2000 a 2016; c) Pesquisa de campo com profissionais sobre os espaços sócio-ocupacionais de trabalho social na política de habitação: prefeituras, empresas terceirizadas, ongs, assessoria direta nos movimentos de moradia . Investigar a atuação do Serviço Social na política de habitação, em particular na relação e interações com os movimentos sociais é o centro desse projeto.

Para essa comunicação, optamos por apresentar nossas reflexões sobre o contexto político e da gestão municipal em São Paulo e as marcas da atuação profissional no trabalho social na habitação nos períodos históricos dos anos 1970 e 1980. A metodologia incluiu instrumento qualitativo, “roda de conversa”, realizada em novembro de 2016, com profissionais chaves que atuaram nos diferentes períodos históricos na política habitacional na cidade de São Paulo.

## **II. SERVIÇO SOCIAL E MOVIMENTOS DE MORADIA**

A partir dos anos 1960 e 1970 ocorre na profissão um movimento de crítica ao pensamento conservador, influenciado pelas correntes teórico críticas das Ciências Sociais, pela organização e luta dos movimentos operários e sindicais e também pelas mudanças na Igreja Católica. Na América Latina as mudanças na profissão foram nominadas de ‘Movimento de Reconceituação’ e no Brasil, Netto (1991) cunhou a expressão ‘Movimento de Renovação’, ressaltando aos limites e possibilidades de crítica no período ditatorial.

No contexto das lutas por democracia nos anos 1980, a profissão abre o debate sobre a formação, ética profissional e a direção política da intervenção profissional. Assim, em 1986, é aprovado o Código de Ética Profissional que pela

primeira vez afirma o ‘compromisso com a classe trabalhadora’. No âmbito da formação profissional, busca-se a ultrapassagem do tradicionalismo teórico-metodológico e ético-político, com a revisão curricular de 1982 e, no campo da atuação política, inúmeros profissionais engajam-se nas lutas por democracia e melhores condições de vida.

As lutas pelos direitos sociais, políticos e civis, que emergiram ao final da década de 1970 e se intensificaram durante os anos 80, mobilizaram para a revalorização de práticas coletivas em resposta às demandas por direitos, pelo fortalecimento do setor público, com a presença de movimentos sociais e formas organizativas populares que alteraram o cenário brasileiro, formando uma nova cultura política na contestação da ordem estabelecida. Tanto no contexto urbano como no rural, os movimentos sociais lutam pela melhoria de qualidade de vida para todas e todos, pelo reconhecimento da permanência dos grupos sociais nos lugares ocupados, pelo fim dos despejos, pelo direito de acesso à iluminação, ao saneamento, ao transporte público com qualidade, pela alimentação, pelo lazer e pelo trabalho.

A partir dos anos 1990, os movimentos sociais urbanos têm protagonizado um significativo processo de reivindicações e mobilizações, na defesa e garantia de acesso dos direitos sociais, em um contexto de mudanças globais e do neoliberalismo, em que as cidades brasileiras tem se desenvolvido no cumprimento de um modelo que privilegia a urbanização acelerada, e provoca a polarização e o tensionamento das relações, tanto entre o campo e a cidade como entre o norte e o sul do país e reforça a estrutura desigual das classes sociais na distribuição da renda e no acesso ao uso e ocupação do espaço urbano.

As condições de vida nas cidades têm se deteriorado, maximizando os problemas sociais relacionados à sobrevivência cotidiana dos trabalhadores, mostrando a fragilidade na consolidação dos direitos, conquistados a partir de lutas históricas. A questão social e suas manifestações são explicitadas na forma privada de apropriação do solo urbano, na desigualdade de acesso ao uso dos equipamentos públicos, na segregação sócio-espacial e no precário acesso à saúde, principalmente pelos grupos mais vulneráveis – mulheres, idosos, pessoas com deficiência, pessoas sozinhas, parceiras e parceiros do mesmo

sexo, quilombolas, negros - nas diversas manifestações da violência na vida urbana e na polarização social.

Apesar dessas determinações econômicas, históricas e políticas, as últimas décadas do século XX e a primeira década do século XXI apresentaram o início de um novo ciclo na economia brasileira sob a primazia do mercado, condicionado à ideologia econômica e política da produção capitalista no contexto neoliberal, de revolução tecnológica, de flexibilização e transnacionalização das atividades econômicas, de terceirização e privatização dos serviços, aprofundando a desigualdade social que adquiriu contornos dramáticos na sociedade.

Esse processo histórico impacta diretamente as cidades, as políticas sociais, os espaços socio-ocupacionais e a intervenção profissional dos assistentes sociais.

De acordo com Paz e Taboada (2010) o trabalho social em habitação realizado por assistentes sociais nos órgãos públicos das três esferas de governo, recebeu diferentes aportes teóricos e realizou experiências exemplares de trabalho social nos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOOCOPs), nas prefeituras das capitais, junto aos movimentos de favelas, loteamentos clandestinos, mutuírios, ocupações, associações de bairro e inúmeras formas de organização popular.

Nos anos 1990 a profissão afirma um novo projeto ético-político profissional, que se expressa em princípios, nas Diretrizes Curriculares e no novo Código de Ética Profissional (1993)<sup>6</sup>, que afirma a direção sociopolítica da profissão e seus compromissos, definindo parâmetros para o exercício profissional. Consolida-se uma concepção hegemônica do Serviço Social enquanto profissão de intervenção, inserida na divisão sociotécnica do trabalho coletivo, que atua nas diversas expressões da questão social, em diferentes espaços sócio-ocupacionais, orientando-se por processos emancipatórios.

A trajetória do trabalho dos profissionais de Serviço Social em habitação, em especial a partir dos anos 1980, merece um olhar mais cuidadoso que ilumine

---

<sup>6</sup> Resolução CFESS n. 273, de 13 de março de 1993. Disponível em: [http://www.cfess.org.br/arquivos/resolucao\\_273-93.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/resolucao_273-93.pdf)

e dê visibilidade ao protagonismo e as contribuições para a política pública, para os movimentos sociais e para a própria profissão.

Os movimentos de moradia apresentam uma longa trajetória de lutas, configurando-se numa diversidade de atores e de modos de organização que se expressam nos movimentos dos sem teto, de favela, de loteamentos, de cortiços, de ocupações de terrenos e prédios vazios, e ainda, os movimentos por autogestão e mutirão.

Na cidade de São Paulo, as organizações de luta pela moradia surgiram na década de 1970, com forte influência das Comunidades Eclesiais de Base da Igreja católica e reivindicavam serviços básicos, como água e luz e a permanência na terra. Nesse período, o trabalho social desenvolvido em favelas pela prefeitura estava locado na área da assistência social do município, e se configurou como um aliado importante na organização dos movimentos, em especial o de favelas, ocupações e mutirões.

A partir dos anos 1980, as formas de luta, organização e ação se ampliaram e se estenderam na interlocução com o poder executivo municipal, estadual e federal, como também com o legislativo e partidos políticos, em especial com o Partido dos Trabalhadores (PT).

No contexto das lutas da sociedade civil brasileira por redemocratização e pelo fim do regime militar instaurado a partir do golpe de 1964, os movimentos de moradia articulam-se na cidade com as demais lutas e ampliam sua pauta de reivindicação por cidadania, direito a terra, moradia e a cidade. São exemplares as iniciativas pela inclusão do Direito à Moradia na Constituição e a criação do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, que congregou diversos movimentos sociais, entidades de classe e profissionais.

Os assistentes sociais e suas entidades representativas participaram e apoiaram diretamente as lutas, resistências e proposições de políticas públicas.

### **III. TRAJETÓRIA E MEMÓRIA DA ATUAÇÃO PROFISSIONAL NA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO ANOS 70 E 80**

#### **3.1. Breve contexto político**

Segundo Bonduki (2014) durante o regime militar o planejamento ganhou espaço na administração pública brasileira, onde as cidades passam a contar

com órgãos de planejamento e controle urbano. Ao mesmo tempo a questão urbana passa a se constituir em problema regional a partir da instituição pelo governo federal de regiões metropolitanas configuradas em dez aglomerados urbanos.

Na década de 1970, a cidade de São Paulo foi administrada por três prefeitos nomeados, Paulo Maluf (1969 -1971), José Carlos de Figueiredo Ferraz (1971- 1973) e Olavo Setubal (1973 – 1979) e durante essas gestões a habitação não se constituía enquanto uma política pública municipal, reduzida a ações emergências ou de remoção de favelas.

No âmbito da organização profissional dos assistentes sociais, a Associação Profissional dos Assistentes Sociais de São Paulo – APASSP, paralisada durante o período de 1970 a 1977, inicia em 1978 sua reativação, motivada principalmente pela mobilização da categoria contra ao Decreto Municipal nº 15.086/78 do prefeito Olavo Setúbal:

Uma das lutas importantes que, na época, mobilizou a categoria foi a que se opôs ao decreto Municipal nº 15.086, de 06 de junho de 1978, do então prefeito biônico Olavo Setúbal, do PDS, que transferia para as Administrações Regionais a responsabilidade pela guarda e fiscalização das áreas livres da Prefeitura, determinava o uso da força policial e a intervenção dos Assistentes Sociais da Supervisão Regional de Serviço Social para impedir a ocupação das áreas vazias. A APASSP desencadeou, então, um movimento contra o decreto, denunciando seu caráter injusto e repressivo, e de apoio aos profissionais que se recusavam a cumprir o que ele determinava. Participaram dessa luta, além dos Assistentes Sociais, profissionais de outras categorias e os próprios moradores das favelas ameaçados de despejo ao se cumprir o referido decreto (ERUNDINA, 2009, p.03).

É também no ano de 1979 que os/as assistentes sociais se manifestam e expressam sua resistência e capacidade de organização, no conhecido Congresso da Virada. Nele, os profissionais assinalam seu posicionamento crítico diante da situação política e social, vigente no País, principalmente em relação a perda de direitos de cidadania da classe trabalhadora. De forma contundente, interferem e modificam a estrutura programática do referido encontro, repudiando o seu patrono o então Ministro do Trabalho, representante do regime ditatorial. Ainda no mesmo ano ocorre, no município de São Paulo, a primeira greve do funcionalismo municipal contra o arrocho salarial. Durante a atividade roda de conversa com profissionais, esses episódios são lembrados:

Em 1979 para nós da categoria, houve o Congresso da Virada, que foi uma marca na nossa categoria, na nossa profissão, foi uma mobilização bastante forte [...] em 1979, no governo Olavo Setúbal, ocorre a primeira greve do funcionalismo municipal. Um fato inédito [...] sendo a grande liderança a Luiza Erundina (ASSISTENTE SOCIAL-PARTICIPANTE DA RODA DE CONVERSA).

A década de 80 é marcada por grandes mobilizações políticas pela redemocratização e por políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades expressas pela população. Outros sujeitos entram em cena durante o processo de redemocratização, nesse período ocorre a fundação do Partido dos Trabalhadores (PT), da Central Única dos Trabalhadores (CUT)<sup>7</sup>, e da Central Geral dos Trabalhadores (CGT)<sup>8</sup>. A criação de ferramentas de organização dos trabalhadores não foi um acontecimento vivenciado apenas na cidade, no campo, em 1984, surge o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

A campanha popular Diretas Já (1983/1984) foi um marco de mobilização e articulação de diversos setores da sociedade civil e política, embora tenha sido derrotada em seu pleito de realização de eleições diretas para a presidência da República.

A segunda metade da década de 80 é marcada pelo fim regime civil-militar, e José Ribamar Ferreira de Araújo Costa (José Sarney) assume a Presidência da República e na cidade de São Paulo, Mario Covas era o prefeito de São Paulo (11/05/1983-31/12/1985), sucedido por Jânio da Silva Quadros (01/01/1986-31/12/1988).

Em 1988 ocorre a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil. Durante o processo de elaboração da Constituição de 1988, os movimentos sociais, os partidos, as entidades de classes, etc., articularam-se para aprovar leis que contemplassem suas demandas e, para tanto, constituíram articulações para alcançar seus objetivos.

Sader (1988), na obra *Quando Novos Personagens Entraram em Cena*, faz interessante estudo sobre como os movimentos sociais populares abrem novos espaços políticos, resignificando experiências participativas do cotidiano e fazendo emergir um novo sujeito coletivo.

---

<sup>7</sup> 1984-Fundação da CUT

<sup>8</sup> Em 1991, a CGT transformou-se em Força Sindical.

Quando uso a noção de novo sujeito coletivo é no sentido de uma coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades. Constituindo-se nessas lutas (SADER, 1998, p. 55).

A retomada da organização e da participação popular se reflete nas iniciativas implementadas pelo poder público, em alguns municípios administrados por partidos que privilegiam processos participativos e inclusivos, como foi a experiência de orçamento participativo implantado na cidade de Porto Alegre –RS, também no ano de 1989.

Por outro lado, o final da década de 80 estará marcado pelas recomendações da cartilha neoliberal do “Consenso de Washington<sup>9</sup>” que impactará as políticas estatais e as lutas dos trabalhadores dos anos 90 do século XX, colocando em curso retrocessos políticos e sociais.

### **3.2. Contexto da gestão municipal na área de habitação**

A cidade de São Paulo, organizada administrativamente por regiões geográficas, ao término da gestão do prefeito Setúbal introduz e regulamenta a Lei 8906/79 que cria o Fundo de Atendimento à População Moradora de Habitação Subnormal – FUNAPS.

Dessa forma, a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) passou a ter dois sistemas, dois arranjos institucionais, de produção habitacional.

O primeiro deles era operacionalizado pela administração indireta, especificamente a Companhia de Habitação de São Paulo (Cohab-SP), utilizando recursos de origem federal e sob coordenação do BNH. O outro era operacionalizado via administração direta, principalmente pela Supervisão Geral de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (SATHS) e utilizava recursos de origem municipal disponibilizados pelo Fundo de Atendimento à População Moradora de Habitação Subnormal (FUNAPS):

Enquanto os recursos do subsistema BNH-FGTS precisavam manter seu valor atuarial, os recursos do FUNAPS podiam ser utilizados a

---

<sup>9</sup> Consenso de Washington foi uma recomendação internacional elaborada em 1989, que visava a propalar a conduta econômica neoliberal com a intenção de combater as crises e misérias dos países subdesenvolvidos, em especial na América Latina.



fundo perdido. Essa característica deste fundo permitia que as formas de atendimento por ele financiadas superassem as dificuldades do outro sistema, quanto ao atendimento da população que concentrava a maior parte do déficit habitacional, ou seja, a que recebia menos de três salários mínimos (BARBOSA, 2014, p.83).

Segundo Barbosa, a existência desse Fundo (1979-1994) permitiu que a municipalidade mantivesse uma produção habitacional pública, mesmo com o fim do BNH e a desarticulação da política habitacional federal.

Através do FUNAPS, os recursos foram utilizados para o "Primeiro Programa Municipal de Erradicação da Sub-habitação - PROMORAR-SP" e do "Primeiro Programa Municipal de Construção, Ampliação e Melhoria de Habitações Populares e Complementação Urbana em Loteamentos da Periferia do Município de São Paulo - PROFILURB-SP", na administração Reynaldo de Barros (1979- 1982), as obras em favelas, no período da administração de Mário Covas (1983-1985); as operações de desfavelamento, na administração Jânio Quadros (1986-1988) e os mutirões autogestionários e as urbanizações de favelas da administração Luiza Erundina (1989-1992) foram financiados pelo FUNAPS.

A gestão do Fundo era realizada pela Coordenadoria do Bem Estar Social (COBES) da Secretaria das Administrações Regionais, e por um Conselho Deliberativo composto por sete membros<sup>10</sup>.

Com o fim de operacionalizar o Fundo, a Portaria 49/79 realizou diversas mudanças organizacionais na COBES, que era, até então, composta pelo Gabinete do Coordenador, pela Assessoria Técnica Setorial, pela Supervisão de Remoção de Favelas e pelas Supervisões Regionais de Serviço Social (SURSS). Havia uma SURSS correspondente a cada unidade das Administrações Regionais e essa era composta por: um Serviço de Expediente, um de Pessoal, duas subunidades (1. Cadastro e Documentação e 2. Plantão de Referência e Informações) e três unidades (1. Assistência à Família e ao Menor, 2. Assistência à Mão-de-Obra e 3. Desenvolvimento Comunitário).

---

<sup>10</sup> Dois membros do Conselho, seu presidente e secretário executivo, eram natos, sendo, respectivamente, o Secretário das Administrações Regionais e o Coordenador do Bem Estar (COBES). Outros três membros eram de livre indicação do Prefeito. E, os últimos dois eram representantes da população moradora em habitação subnormal.

O Artigo 3º da Lei 8906/79 estabeleceu as formas de atendimento habitacional, os programas, que seriam realizadas com os recursos do Fundo: (1) aquisição de lote de terreno para a construção de moradia própria, de preferência em local próximo às habitações subnormais dos beneficiários, (2) compra de material de construção para a edificação de moradia própria, (3) aquisição de edificações para moradia própria ou (4) melhoria das condições de habitabilidade em geral, inclusive das próprias habitações subnormais. Ainda no Artigo 3º §1 e §2, também estabeleceu o sistema de crédito pois afirmava que os recursos seriam repassados aos “beneficiários” a “fundo perdido” e num prazo máximo de 24 parcelas mensais.

A Portaria 49/79 desenha o mecanismo de acesso ao definir as funções de cada uma das unidades envolvidas na operacionalização do FUNAPS. De acordo com ela, as propostas específicas de atuação seriam elaboradas pelas SURSS e encaminhadas a SATHS. Ou seja, as SURSS, presentes em todas as Administrações Regionais, no desenvolver de suas atividades, entravam em contato com as populações moradoras de habitações subnormais.

Em 1989 ocorre à eleição da primeira prefeita da cidade de São Paulo, a assistente social Luiza Erundina de Sousa (01/01/1989-31/12/1992), pelo PT, que representou um novo paradigma para os movimentos sociais de moradia. Eleita com grande base popular, Erundina implantou uma política habitacional que priorizou o atendimento das demandas dos movimentos e um programa inovador de construção de unidades habitacionais em parceria com as associações de moradores, através da autogestão e de mutirões habitacionais<sup>11</sup>. A gestão foi marcada pela forte presença de técnicos, professores universitários e militantes comprometidos com as lutas históricas dos movimentos e com a Reforma Urbana. Nessa gestão, cerca de 9.800 construções habitacionais foram iniciadas pelo sistema de autogestão e mão de obra mutirante. Foram também criados conselhos populares, para discussão das prioridades de governo.

---

<sup>11</sup> O Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal - FUNAPS, criado em 1979 para o atendimento emergencial e pontual, foi transferido para a Secretaria de Habitação em 1989 e transformado em um instrumento de descentralização da gestão de recursos e aumento da capacidade de investimentos em habitação. Foram priorizadas as ações de urbanização de favelas, atendimentos emergenciais, construção de unidades por empreiteiras e em especial para construção de habitação através de autogestão e de mutirões.

### 3.3. Marcas da atuação profissional

Com o processo de renovação do Serviço Social ocorre uma aproximação com os movimentos sociais, se conformando uma nova direção para o trabalho, cujo sentido político era o de atuar para atender aos interesses dos segmentos espoliados da sociedade. Na área da habitação social essa mudança na atuação profissional, se manifestava da seguinte forma:

[...] observa-se, na área da habitação, e especialmente no trabalho que os assistentes sociais desenvolvem em favelas, uma inflexão dessa prática que passa a se articular com as lutas dos movimentos sociais tendo como referência, em alguns casos, os direitos de cidadania, em outros, a organização da classe trabalhadora com vista à revolução socialista (GOMES, 2001, p.9).

A demanda pela garantia dos “direitos de cidadania” que se apresentava aos assistentes sociais nas décadas de 1970/1980 tinha relação com o acúmulo de precariedade urbana presente nas cidades brasileiras.

A favela vinha aqui, “olha eu sou morador da favela tal”. Ah, então tá, eu vou lá, na sua favela, e a gente vai chamar uma reunião e você quer luz, quer água? Tem que formar uma comissão de moradores. Bom foi a conta. Era a partir daí começamos a discutir outras coisas, foi muito bom, porque aí os técnicos acharam que era o momento, e se viam no papel de... era nosso papel organizar a população e promover a educação popular (ASSISTENTE SOCIAL- PARTICIPANTE DA RODA DE CONVERSA).

Já a demanda por “organização da classe trabalhadora” colocava-se aos assistentes sociais como parte do contexto ditatorial em que direitos civis e políticos foram suspensos.

A grande marca daí para frente, ampliada, a partir da eletrificação e da instalação de água, a gente dizia que era a estratégia de discutir outras coisas. A gente discutia a própria necessidade de organizar para se obter outras coisas, outros serviços, como direito que a população tinha, que a gente como servidor público tinha obrigação de prestar esclarecimento, informação, né, uma outra visão do funcionário público como aquele que ficava atrás de um balcão, e por favor, dava informação para a população. A gente trabalhava muito nessa linha, não porque tivessem dado esta diretriz, ficava muito por conta da postura, dos princípios dos profissionais, iniciativas pessoais, e assim de grupos, estou dizendo, não era o profissional individualmente, mas a gente se afinava com pessoas que tinham mais a ver e a gente partiu para organizar a população a partir desta estratégia (ASSISTENTE SOCIAL- PARTICIPANTE DA RODA DE CONVERSA).

Deste modo observamos um hiato. Embora a partir de 1960 tenham sido constituídas as primeiras políticas nacionais massivas<sup>12</sup> para as cidades e o trabalho dos assistentes sociais tenha se desenvolvido a partir da implementação dessas políticas - habitação, abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica - elas não conseguiram fazer frente ao estoque de precariedade preexistentes nem acompanhar o aumento da demanda posto pelo crescimento da população urbana brasileira que havia pulado de 31 milhões de habitantes em 1960 para 80 milhões em 1980. (MARQUES, 2015).

Mas lutar por luz e por água num determinado momento, era brigar por acesso à cidade. A nossa pauta ligada ao acesso à cidade, ela está muito mais ampliada, e ainda bem que está mais ampliada, significa que nós estamos indo para frente né, mas eu acho que tinha significado, né, no final da década de 70 para 80, o que hoje é serviço básico, não ter água e não ter luz, as pessoas não tinham, ué (ASSISTENTE SOCIAL- PARTICIPANTE DA RODA DE CONVERSA).

Há que se levar em conta que os processos de urbanização nas cidades brasileiras, especialmente na segunda metade do século XX, caracterizaram-se pela produção informal dos assentamentos, diante do aumento populacional resultado do movimento migratório, desencadeado na região norte-sul e, posteriormente, campo-cidade. É nessa realidade que a população de menor renda, sem atendimento efetivo do Estado no que toca às alternativas de solução habitacional, acabou adotando a informalidade traduzida na aquisição de lotes irregulares em loteamentos periféricos ou na ocupação de áreas em assentamentos precários, autoconstruindo suas moradias.

É nesse período que se inicia um padrão periférico de ocupação do solo urbano em São Paulo que foi induzido pelo deslocamento dos núcleos industriais para áreas distantes do centro, pela substituição das ferrovias pelas rodovias e pelo aumento do preço da terra já urbanizada. Tal padrão de ocupação gerou periferização da moradia cujas principais marcas foram a ocupação de lotes irregulares, sem a segurança da posse, localizados em áreas sem urbanidade, onde o sonho da casa própria só era possível com a autoconstrução. Segundo

---

<sup>12</sup> A criação do Banco Nacional de Habitação em 1964, a constituição dos Sistemas Financeiros de Habitação e Saneamento (1967) e a elaboração do Plano Nacional de Saneamento (1971).

Kowarick (2009) esse processo aumenta enormemente os assim chamados custos da urbanização, pois:

[...] sempre são geradas novas áreas longínqua e rarefeita de população que deverão ser - algum dia – provida de serviços públicos. Reproduz-se também uma forma de expansão urbana extremamente dilapidadora para aqueles que não tem recursos econômicos e políticos para pagar o preço de um progresso altamente espoliativo. (KOWARICK, 2009, p.28).

Inseridos neste contexto sócio territorial, havia um entendimento por parte dos profissionais do Serviço Social que as políticas urbanas eram necessárias e contribuía para diminuir a espoliação urbana, contudo, não atendiam a todas as necessidades sociais da população e, por vezes, eram elas próprias responsáveis pelo aumento da espoliação urbana.

Quando em reunião para tratar da eletrificação, que era ampliada, era comum o representante da favela perguntar, “olha queria fazer uma pergunta”: “pode construir barraco de bloco? A gente dizia assim: “olha, poder não pode, não é, mas não tem o de madeira, tem”. Então o que é o mais barato, de madeira ou bloco? Então faz a conta, é bloco, a madeira custa mais caro, a gente mandava bala, assim. Até mesmo nestas situações de assistência pública que tinha o recurso, né, que éramos nós que assinávamos a tal da síntese social liberando o recurso, que tinha o kit barraco-bras, lembram meninas, chamava barraco-bras, né aí a gente ia lá no depósito conversar com o fornecedor e falava assim – aqui na Freguesia tinha o Narciso, que era ótimo. A gente falava assim: “Oh Narciso dá para trocar? Por este mesmo custo aqui, fornece bloco (ASSISTENTE SOCIAL-PARTICIPANTE DA RODA DE CONVERSA)

Em meio a este trabalho, na época chamado de atuação nas “brechas”, é que os profissionais exerciam a sua relativa autonomia. No entanto, cabe destacar que as ações profissionais eram desenvolvidas de forma distinta, em cada uma das regiões administrativas da cidade a que a Supervisão Regional de Serviço Social e sua respectiva Unidade de Atendimento Habitacional correspondia. Tais ações eram movidas pelo engajamento, desses profissionais, as questões relativas à garantia de direitos, que naquele momento se traduziam na viabilização do acesso aos serviços básicos da população moradora, em áreas públicas ou privadas, que lá vivia de forma precária e via de regra exposta à situação de risco de vida.

Neste cenário, a realidade local, as demandas específicas geradas muitas vezes pela própria condição geográfica e territorial, assim como pelos

segmentos de população minimamente organizados, eram determinantes no planejamento das ações técnicas adotadas. Não haviam procedimentos estabelecidos institucionalmente, no que diz respeito ao processo de trabalho social, apenas procedimentos administrativos para possibilitar a implantação de serviços de eletrificação e de abastecimento de água, bandeira de luta dos moradores de favelas, apoiados por grupos da Igreja católica e outras organizações sociais.

Importante salientar que tais ações se davam na dimensão coletiva de abordagem dos sujeitos, na perspectiva de transformação da realidade, projetadas de forma consciente quanto a finalidade e obtenção de resultados imediatos (eletrificação das moradias e implantação de rede de água) e de médio prazo (construção em alvenaria e posse da terra).

Nas falas das participantes da roda de conversa, fica claro que as mudanças que estavam ocorrendo no País, também estava ocorrendo com os moradores das favelas e com os profissionais de serviço social que atuavam na habitação, pois esses ao levarem outras questões para discutirem com a população, possibilitavam um maior entendimento da realidade e de suas próprias necessidades. Fazendo inclusive, que a administração pública ampliasse seus programas habitacionais.

[...] as demandas do movimento passaram a ser outras, as necessidades iam além de água, luz... pois quando trazia médico sanitaria para discutir, ampliava outras demandas., resultando em reivindicação de provisão, melhoria no aspecto coletivo” (ASSISTENTE SOCIAL- PARTICIPANTE DA RODA DE CONVERSA).

Durante as falas, evidencia-se que naquele período alguns administradores faziam as coisas caminharem, e de certa forma, fechavam os olhos para as “ditas” necessidades burocráticas.

[...] tem que se fazer um ressalva aqui, na gestão da Marta Teresinha Godinho (Secretaria da Família e Bem Estar), apesar de autoritária, era uma mulher muito arrojada, não dava muita bola para a regularização ou legalidade da posse de terra, pois na experiência de autoconstrução e ajuda mutua, tinha um terreno (Freguesia do Ó) doado pelo padre Alberto que foi doado de boca... e ela aprovou que iniciasse a construção lá, depois resolveria a regularização (ASSISTENTE SOCIAL- PARTICIPANTE DA RODA DE CONVERSA).

Um dado extremamente importante para os profissionais de serviço social da habitação é que mesmo no período do regime militar, esses criavam

possibilidades de serem criativos e de forma coletiva, realizarem intervenções no território.

A chegada de Luiza Erundina ao executivo municipal em 1989 representou para os profissionais que atuavam na habitação nossas possibilidades de atuação e a concretização de propostas construídas com os movimentos sociais, como expresso em uma das falas das participantes da roda de conversa.

Acho que vem do processo de formação da gente, vem da nossa militância vem do nosso entusiasmo de ter a Luiza como Prefeita tem um significado pra gente, para a periferia da cidade, essa cidade também me pertence...para nós, profissionais da área teve um reconhecimento muito grande, a gente chegava todo cheio de ideia, brigando muito, com muita opinião para dar, tudo a gente queria participar, tudo tinha que ser discutido com a gente... então, a gente tornou nosso processo de formação como profissional de Habitação....foi um momento rico do ponto de vista da relação com os movimentos que também eram conflituosos [...] (ASSISTENTE SOCIAL- PARTICIPANTE DA RODA DE CONVERSA).

### **III. CONSIDERAÇÕES FINAIS: APONTAMENTOS PARA CONTINUIDADE DA PESQUISA**

Apesar dos avanços da Constituição de 1988, na qual estados e municípios passam a ter o papel de promotores de programas habitacionais, no contexto do neoliberalismo, os anos 1990 iniciam-se com a ausência de uma política nacional com diretrizes e financiamento.

Em São Paulo, a gestão do prefeito Paulo Maluf extinguiu o programa de mutirões e desarticulou o trabalho social da secretaria de habitação, interrompendo o diálogo com os movimentos de moradia e acelerando a terceirização dos serviços. Novas formas de resistência começam a ser gestadas e se inauguram o enfrentamento e a proposição junto aos governos estaduais e federais, cobrando as responsabilidades desses entes federados na habitação e as respostas às demandas sociais. Foi exemplar a proposição em 1991 do Fundo Nacional de Moradia Popular, que nasceu na União dos Movimentos de Moradia (UMM/SP)<sup>13</sup> e se firmou como o primeiro projeto de lei de iniciativa popular (PL 2.710).

---

<sup>13</sup> A União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP) surgiu no final da década de 1980 com objetivo de lutar pelo direito à moradia, por reforma urbana e autogestão. É uma articulação de

A conjuntura neoliberal dos anos 90 levou os movimentos de moradia a retomarem as estratégias de ocupação de terras e, especialmente, edifícios ociosos do centro da cidade de São Paulo, colocando em pauta o direito de morar no centro, perto dos locais e trabalho, com melhores condições de serviços e de infra-estrutura urbana.

A partir dos anos 2000, novas possibilidades se abrem para os movimentos de moradia, na esfera local e federal e também para o trabalho social em habitação, em particular, com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e com o Conselho das Cidades, em 2004. Estrutura-se no País a Política Nacional de Habitação, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o seu Conselho Gestor. Acompanhando esses avanços reconhece-se o trabalho social como componente da Política Nacional de Habitação e sua exigência é estendida para os Programas de Saneamento Ambiental Integrado, em particular, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007. A partir de então, foram editados um conjunto de normativos que balizam o trabalho social e seu financiamento público.

A trajetória do trabalho social em São Paulo, com destaque para o Serviço Social, aponta referências para a intervenção profissional, no qual sua principal marca foi o compromisso com os interesses da população e a sintonia com a pauta dos movimentos de moradia. No entanto, a partir da década de 90, com a política neoliberal, observa-se a ampliação da terceirização do trabalho social e a criação de empresas especializadas para prestação de serviços, fragmentando o trabalho, em descompasso com o planejamento urbano e impondo outra lógica na relação com os movimentos sociais.

A continuidade da pesquisa pretende revelar as marcas desse trabalho e problematizar como os compromissos ético-políticos tem se materializado no exercício profissional nos diferentes espaços sócio ocupacionais que executam programas da política de habitação e as contradições que se expressam no cotidiano profissional.

---

movimentos que atuam na área de favelas, cortiços, sem-teto, mutirões, ocupações e loteamentos. A UMM-SP está organizada por regiões: norte, sul, leste, oeste e região central da cidade de SP.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério das Cidades **Manual do Programa Habitar Brasil BID** – Orientações do subprograma de urbanização de assentamentos precários, 2004.

\_\_\_\_\_. **Portaria 21, de 22 de janeiro de 2014**. Brasília, 2014.

BARBOSA, S. Itaquê. **O lugar do movimento de moradia na mudança da política pública paulista para as favelas (1979-1989)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BONDUKI, Nabil (Coord.). **Os pioneiros da habitação social: cem anos de construção de política pública no Brasil**. São Paulo: Ed. UNESP; Ed. SESC, 2014. v. 1.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles: Letra Capital, 2013.

ERUNDINA, Luiza. **Memória da Associação Profissional dos Assistentes Sociais (APASSP)**. 2009. Disponível em: <<http://exerciciodapaixaopolitica.blogspot.com/2011/11/memoria-da-associacao-profissional-dos.html>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

GOMES, Maria de Fátima Cabral. **O Serviço Social na área da Habitação- da tutela a mediação**. 2001. Disponível em: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-017-084.pdf>

KOWARICK Lúcio. **Escritos Urbanos**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

MARQUES, Eduardo. Condições Habitacionais e Urbanas no Brasil. In **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. São Paulo: Cortez, 1991.

PAZ, Rosangela D. O. da; TABOADA, Kleyd Junqueira. Conceitos básicos para intervenções habitacionais. In: **Trabalho social em programas e projetos de habitação de interesse social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. (Curso a Distância).