



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

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

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Políticas Públicas Setoriais

**POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO:
REFLEXÃO SOBRE OS PRINCIPAIS DESAFIOS DO TRABALHO PROFISSIONAL DO
ASSISTENTE SOCIAL**

THYAGO AUGUSTO DE CARVALHO¹

CLENIVALDA FRANÇA DOS SANTOS²

MARIA JOELMA LIBÓRIO DE LIMA FREITAS³

RESUMO:

Reflexões sobre as políticas de Assistência Social e Habitação em São Paulo/SP e os desafios do trabalho do assistente social. As transformações na sociedade capitalista e reestruturação produtiva promoveram a agenda neoliberal na implementação de políticas públicas, ampliando a terceirização e a precarização do trabalho social.

Palavras-Chave: Assistência Social, Habitação, Terceirização.

ABSTRACT:

Reflections on Social Assistance and Housing policies in São Paulo/SP and the challenges of the social worker's work. The transformations in capitalist society and productive restructuring promoted the neoliberal agenda in the implementation of public policies, expanding outsourcing and the precariousness of social work.

Keywords: Social Assistance, Housing, Outsourcing.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo busca contribuir com as reflexões sobre as políticas de assistência social e de habitação no município de São Paulo, de forma a compreender os principais desafios do trabalho

¹ Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

² Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

³ Pontifícia Universidade Católica de São Paulo



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

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

profissional realizado por assistentes sociais. Deve-se também considerar neste texto, a experiência acadêmica e profissional dos autores, sendo parte deles servidores públicos municipais, com atuação na área da assistência social e outra parte, em empresa terceirizada, na área habitacional. Outro aspecto relevante a ser destacado refere-se às temáticas abordadas que estão diretamente vinculadas às pesquisas acadêmicas de doutorado em desenvolvimento pelos autores.

Nesta reflexão serão priorizadas as discussões sobre esses dois campos de atuação profissional dos assistentes sociais que são complexos, e, ao mesmo tempo, privilegiados no âmbito das políticas sociais e dos direitos constitucionais que devem ser garantidos pelo Estado à população, a considerar um contexto desafiador de contrarreformas econômicas, políticas e sociais marcadas pelo avanço neoliberal no sistema capitalista.

Sabe-se que ao longo dos últimos anos, o redimensionamento do papel do Estado, em virtude das transformações decorrentes do processo de acumulação capitalista, desencadeado na reestruturação produtiva, expandiu-se com a crise dos modelos de produção fordista/taylorista⁴ usados pelas empresas nos anos 1970. Nesse sentido:

Referindo-se primordialmente ao âmbito da ação do Estado – a esfera pública – a expressão gestão social ganhou relevância, no entanto precisamente no contexto da reforma do Estado, sob a égide do pensamento neoliberal, o que equivale dizer do deslocamento da gestão social da esfera público-estatal para a esfera privada, seja pela redução da ação do Estado, pela gestão compartilhada na forma de parcerias, pela transferência de responsabilidades ou – no caso de empresas – pela privatização *tout court*, como ocorreu na década de 1990 (Silva, 2010, p. 31).

Essas transformações de ordens econômica, política, social e cultural, ocorridas ao longo dos anos 1980 e 1990, impuseram uma agenda neoliberal a sociedade brasileira que adentrou o século XXI e influenciou sobremaneira a atuação reducionista do Estado no qual cada vez mais tem se tornado “máximo” para o capital e o “mínimo” para o social e a classe trabalhadora. No entanto, as disputas de projetos societários tencionam as relações entre Estado e Sociedade e internamente o próprio aparelho estatal,

A crise experimentada pelo capital, bem como suas respostas, das quais o neoliberalismo e a reestruturação produtiva da era da acumulação flexível são expressão, tem acarretado, entre tantas consequências, profundas mutações no interior do mundo do trabalho. Dentre elas podemos inicialmente mencionar o enorme desemprego estrutural, um crescente contingente de trabalhadores em condições precarizadas, além de uma degradação que se

⁴ O fordismo/taylorismo ficou marcado como um modelo de produção em que vigorou a exploração do trabalhador através de processos de trabalho tortuosos, que relegam os operários a tarefas estafantes, deteriorantes, mecânicas e repetitivas e os submetendo a cargas horárias exageradas.

amplia, na relação metabólica entre homem e natureza, conduzida pela lógica societal voltada prioritariamente para a produção de mercadorias e para a valorização do capital (Antunes, 2009, p. 17).

Para lamamoto (2010, p.101), o modo de produção capitalista contemporâneo é fruto da fusão entre o capital industrial e o bancário, dando origem ao capital financeiro. A gestão desses monopólios, “converte-se em dominação da oligarquia financeira, que tende a crescer com os lucros excepcionais”. Conforme a autora, observa-se a mundialização do capital sob a hegemonia das finanças, em que o mercado global, entendido como internacionalização da economia capitalista, gera uma interdependência econômica entre as nações e essa relação atinge as esferas mais complexas dos arranjos sociais.

Nesse contexto, entende-se que o neoliberalismo é o componente político constitutivo da lógica da precarização do trabalho que se impõe à reprodutibilidade capitalista. Na agenda neoliberal, assim como o próprio mercado, o Estado também passa a ser um promotor de desigualdades à medida que coloca os interesses do capital acima dos direitos humanos e sociais da classe trabalhadora.

Dessa forma, a sociedade global resulta na erosão da autonomia dos Estados nacionais, especialmente nos países de economia periférica, com a importação de modelos culturais e políticos hegemônicos, os quais são reproduzidos em todas as esferas da vida social. A subordinação ao mercado global leva o Estado a centralizar suas ações no suporte à expansão das lógicas monetaristas em detrimento do desmonte dos sistemas de proteção social. Ou seja, o capital-fetice subordina a sociabilidade humana às coisas, possibilitando o desenvolvimento econômico nos limites da barbárie social (lamamoto, 2010).

Para contemplar as discussões apresentadas, este artigo além da introdução, na qual situamos seu objetivo, justificativa e contextualização das características que marcam a sociedade capitalista e o avanço do neoliberalismo, que influenciam as intervenções do Estado, enquanto responsável pelas políticas públicas; destaca outras duas seções, sendo que na primeira (item 2) apresenta-se reflexões sobre as Políticas de Habitação de Assistência Social e do Serviço Social no município de São Paulo; e na segunda seção (item 3) constam os principais desafios do trabalho profissional do assistente social nessas duas políticas. Nas considerações finais, apresenta-se uma síntese das discussões, seguidas das referências bibliográficas utilizadas.

2. O SERVIÇO SOCIAL NAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E HABITAÇÃO NO CONTEXTO DE SÃO PAULO - SP

Segundo pesquisa⁵ do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) de 2022, o setor público, especialmente municipal, segue sendo o principal empregador dos assistentes sociais, mas o ingresso por concurso responde somente por 40%, o que revela intensificação de contratações temporárias, instáveis e realizadas por critérios privados e pouco transparentes (CFESS, 2022, p.132).

Conforme Santos, a “[...] agenda neoliberal também afeta as profissões e seu fazer profissional, na sua concepção teórica metodológica, representações da categoria, legislações, como nas ações diretas com a população nas políticas sociais.” (Santos, 2021, p.24). Nesse sentido, segundo a autora, o “trabalho profissional insere-se no mercado como compra e venda de mercadoria, pois, ao não dispor dos meios para realizá-lo, precisa transformar sua força de trabalho em mercadoria a ser vendida” (idem).

Compreender as políticas de Assistência Social e Habitação como direito do cidadão e dever do Estado requer o entendimento sobre os direitos sociais assegurados na Constituição Federal de 1988 (CF 88), a exemplo do seu artigo 6º “[...] a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...]” (Brasil, 1988). Vale notar, que a assistência social somente foi reconhecida como uma política pública de dever do Estado e de direito do cidadão, com a sua inclusão na Seguridade Social, a partir da CF 88, o que representa uma mudança de paradigma, isto porque, a assistência social foi durante muito tempo uma ação de governos e governantes, sinônimo de filantropia, benemerência e caridade. Com a Carta Magna, a assistência social se torna uma política universal, não-contributiva de proteção social.

É necessário entender que a política de assistência social não é a única de proteção social, pois ela deve “[...] articular seus serviços e benefícios aos direitos assegurados pelas demais políticas sociais, a fim de estabelecer, no âmbito da Seguridade Social, um amplo sistema de proteção social” (Boschetti, 2005, p.12) e que as políticas de assistência, saúde, habitação etc. devem ocorrer no território onde a população reside, ou seja, no espaço vivido em suas potencialidades e contradições.

Na cidade de São Paulo, as intervenções relacionadas à Política Habitacional estão sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), tendo entre suas finalidades:

⁵ CFESS. Perfil de Assistentes Sociais no Brasil: formação, condições de trabalho e exercício profissional; Brasília - DF; 2022. Disponível em: <https://www.cfess.org.br/arquivos/2022Cfess-PerfilAssistentesSociais-Ebook.pdf>>Acesso em: 30 jul. 2024.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

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

“[...] estabelecer diretrizes, elaborar, coordenar, implementar, gerir e avaliar a política municipal de habitação de interesse social de forma transparente e considerando os instrumentos e instâncias de participação social”⁶.

Estudos realizados por Bonduki (2004) demonstram que a política habitacional foi institucionalizada pelo Estado, no período da ditadura militar após o golpe de 1964 e que apesar da “questão habitacional” ser considerada enquanto um problema do Estado “até 1964 interesses contraditórios presentes nos governos populistas, descontinuidade administrativa e falta de prioridade impediram a implementação de uma política de habitação social de maior alcance” (Bonduki, 2004, p. 100, apud Freitas, 2021, p. 56).

Entre os principais marcos referentes à Política Habitacional destaca-se, a CF 88 de 1988, artigos 182 e 183 que se referem à Política Urbana, tratando da Função Social da Propriedade Privada. Estes artigos foram regulamentados a partir da criação do Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257/2001. Tem-se ainda a Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004, pelo Conselho das Cidades e regulamentada pela Lei n.º 11.124/2005, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS.

No que tange ao trabalho social “[...] como política de governo, está presente no país desde quando a Política Nacional de Habitação e Saneamento (PNHS) foi definida no BNH, no período de 1968 a 1986” (Paz; Taboada, 2010, p. 3, apud Freitas, 2021, p.82).

A compreensão do trabalho social enquanto componente da política habitacional vem sendo desenvolvido por meio de diversos programas e projetos, utilizando como referências além das legislações e diretrizes municipais, os direcionamentos e as diretrizes da Portaria n.º 464/2018 do Ministério das Cidades⁷.

É importante destacar que em São Paulo, a política habitacional e a “[...] estruturação do trabalho social iniciou-se nos anos de 1970 no campo da assistência social, passando para o campo da habitação no final dos anos 1980” (Santos, 2021, p.19). Estudos realizados apontam que, anteriormente à década de 1970, o município de São Paulo não tinha um órgão específico pela política habitacional. Naquela época, a COHAB/SP, que foi criada em 1965, implementou os programas de construção conforme as diretrizes do BNH.

⁶ Para maiores informações consultar: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/>. Acesso em: 29/08/2024.

⁷ Publicada pelo Ministério das Cidades, em 25 de julho de 2018, “Dispõe sobre Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades”, que está em processo de revisão pelo referido Ministério.

Conforme aponta Silva (1997), “[...] os problemas ligados às favelas foram tratados por sucessivos organismos de assistência social até passarem para a SEHAB, em 1986”. (Silva, 1997, p.137 apud Freitas, 2021, p.136). O trabalho social na habitação de Interesse social da Prefeitura de São Paulo, era atribuído à Secretaria do Bem-Estar Social (SEBES).

A atuação em favelas foi atribuição da Secretaria do Bem-estar Social - SEBES (de 1966 a 1975); esteve subordinada à COHAB por alguns meses (jul/75 a abril/76); voltou à SEBES, que se transformou na Coordenadoria do Bem-estar Social - COBES (de 1977 a 1983) e depois na Secretaria da Família e Bem-estar Social - FABES (de 1983 a 1985); em 1986 passou a ser um departamento da SEHAB, com nome de HABI. A EMURB - nesta ocasião subordinada à SEHAB - foi responsável pelos programas PROFAVELA e PROPERIFERIA e peça-chave na implantação do programa PROMORAR A estrutura descentralizada de HABI (escritórios regionais) foi extinta em 1993. (Silva, 1997, p.142 apud Freitas, 2021, p.136).

Com as mudanças no capitalismo e no mundo do trabalho, especialmente a partir dos anos 1990, ocorre a terceirização do trabalho social, não só na habitação e em São Paulo, mas nas políticas públicas e em todas as esferas de gestão.” (Santos, 2021, p.20).

As intervenções da SEHAB que envolvem a execução do trabalho social, com ações de planejamento, coordenação, monitoramento e avaliação são de responsabilidade da Coordenadoria de Trabalho Social (CTS) e está organizada em Divisões do Trabalho Social nas regiões Norte, Centro, Leste, Sudeste, Sul e pela Divisão de Trabalhos Sociais em Mananciais, na região do Extremo Sul do município, que está sob responsabilidade da Secretaria Executiva do Programa Mananciais.

A atuação nos territórios envolve ainda a disponibilização de escritórios regionalizados para alocação das equipes técnicas e que são geridos pelas empresas contratadas, além de espaços destinados ao atendimento das famílias em formatos de plantões sociais, utilização também de canteiros de obras geridos por construtoras e gerenciadores físicas responsáveis pelas obras⁸.

Para realização do trabalho social na Política Habitacional a SEHAB dispõe de funcionários públicos estatais e comissionados, responsáveis pela gestão e coordenação dos programas e projetos habitacionais, obras de urbanização e saneamento, em função dos atendimentos a demandas de áreas de risco, emergenciais (enchentes e incêndios) e demandas judiciais dos demais órgãos públicos. Esta Secretaria dispõe ainda de prestadores de serviços terceirizados, destacando-se duas empresas de consultorias especializadas, as “Gerenciadoras Sociais”, sendo

⁸ Cabe salientar que a SEHAB, além das plataformas de atendimento digitais e contato telefônico (156 e portal de atendimento da Prefeitura de São Paulo), dispõe de infraestrutura de serviços na Central da Habitação para atendimento à população da cidade, situada na região central (Avenida São João, n. 299, Centro).

elas: Diagonal Consultores Associados Ltda e Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos (Cobrape), contratadas por meio de licitações públicas, conforme as legislações vigentes. Estas empresas alocam recursos financeiros, materiais e humanos, envolvendo profissionais com distintas formações acadêmicas, incluindo os assistentes sociais.

No que se refere à assistência social, ela iniciou-se no município de São Paulo nos anos de 1950, sob a égide do primeiro-damismo, clientelismo e assistencialismo, surge a Comissão de Assistência Social do Município de São Paulo (CASMU) instituída pelo Decreto n.º 1.289, de 7 de março de 1951. Sua responsabilidade era lidar com os problemas emergentes da cidade resultantes da “Questão Social” (Sposati, 1988 apud Carvalho, 2021).

Em linhas gerais, naquela década houve um salto demográfico na capital paulista decorrente do intenso êxodo migratório de famílias das áreas interioranas do país para os centros urbanos em busca de empregos e melhores condições de vida. Em paralelo, São Paulo crescia em ritmo acelerado em número de fábricas e grandes obras de infraestrutura, sem planejamento, ou com implementação de políticas públicas que atendessem a população em situação de vulnerabilidade e risco social.

A assistência social da cidade, desde o início, já sofria com a escassez orçamentária sendo intermediada por organizações filantrópicas. Durante muito tempo, a assistência social paulistana seguiu os moldes nacionais da Legião Brasileira de Assistência (LBA), com a concessão de subvenções às organizações filantrópicas. Faria Lima (1965 - 1969) prefeito da cidade, inicia em 1966 os “primeiros convênios da municipalidade com as organizações de Assistência Social, para o desenvolvimento de creches para crianças de 0 a 4 anos e em 1967 convênios para formação de mão de obra (Chiachio, 2006, p. 67). Durante muito tempo, a assistência continuou distante da lógica dos direitos, tornando os convênios com entidades sociais uma prática permanente.

Mesmo com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a Lei Federal nº 8.742 de 1993, o município de São Paulo não aderiu ao movimento nacional de implementação dessa política, por razões político-ideológicas (Chiachio, 2006). Porém, nos anos 2000 houve uma mudança de paradigma na assistência social da cidade, com a criação do Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS), bem como, com a reestruturação dessa política, quando os serviços, antes tidos como programas de políticos, passaram a ser tipificados e padronizados. Além disso, os convênios com entidades filantrópicas foram regulamentados, de modo a dar mais transparência e publicidade às ações (Carvalho, 2021).



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

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

Nesse mesmo período, na esfera federal, é aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) de 2005, atualizada em 2012, constituindo-se por uma gestão democrática, descentralizada e tripartite, por meio de Planos, Fundos e Conselhos de Assistência Social em todos os níveis federativos (COUTO; MARTINELLI, 2010).

Desde 2005, o órgão gestor do (SUAS) no município é denominada de Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) que possui entre suas atribuições a responsabilidade de formular, executar, monitorar e avaliar a assistência social, bem como, de fomentar a proteção básica e especial, na forma de seguranças sociais afiançadas pelo SUAS. A SMADS é descentralizada em 32 Supervisões de Assistência Social (SAS) correspondentes à divisão territorial das Subprefeituras, que são responsáveis pela gestão dos serviços socioassistenciais nos territórios.

Atualmente, a rede socioassistencial municipal é composta por 54 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), 33 Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), 6 Centros de Referência Especializado para População em Situação e Rua (Centro Pop) e 1 Coordenação de Pronto Atendimento Social. São prestados por meio de parcerias 1.393 serviços socioassistenciais prestados por 337 OSCs de diferentes origens⁹, finalidades e missões, sendo a grande parte delas vinculadas às instituições confessionais-religiosas. Observa-se, o predomínio de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) na prestação de serviços socioassistenciais, sendo a atuação da SMADS muito mais voltada para a regulamentação, controle e fiscalização dos contratos terceirizados firmados com essas organizações, do que com a execução direta de serviços, a despeito das normativas nacionais do SUAS (Carvalho, 2021).

Considerando estas políticas e seus espaços sócio-ocupacionais, o acompanhamento das intervenções e o desenvolvimento das ações para atendimento das demandas requisitadas pelas famílias são realizadas de forma territorializada nas diferentes regiões da cidade e englobam a necessidade de planejamento orçamentário, de estruturação de serviços e contratação de equipes profissionais, conforme as metas estabelecidas nos Planos e Programas da gestão municipal. Nesse sentido,

⁹ Dados de julho de 2024 obtidos no Portal da Transparência da PMSP: Disponível em: < https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/entidades_sociais/index.php?p=3245 > Acesso em: 10 jul. 2024.

A intervenção das políticas públicas deveria estar atenta não só às condições individuais de vida das pessoas, mas também às construções de relações acumuladas na coletividade. Significa um novo olhar sobre a população e o território. (Koga, 2006, p.41).

Sabe-se, que cabe ao Estado garantir, através de Políticas Públicas, o acesso das pessoas aos seus direitos fundamentais: saúde, educação, habitação, etc., contudo, é notório a ausência do Estado na elaboração, execução e implementação de Políticas Públicas que de fato atendam aos interesses da população, e resolvam os problemas existentes nos diversos assentamentos precários, sejam nas áreas da saúde, educação, assistência social, habitação dentre outras, fato que tem levado a população a buscar seus próprios meios de sobrevivência, incluindo a continuação da ocupação de áreas irregulares e em locais que oferecem riscos para as suas vidas e a de seus familiares.

É no trabalho cotidiano do assistente social com essas famílias, no enfrentamento das expressões da questão social, para além de facilitar o acesso às informações de funcionamento e utilização dos recursos das políticas sociais, é que se pode desenvolver metodologias de ações que possibilitem instrumentalizá-los para que se tornem mais conscientes, e cada vez mais preparados para lutar por seus direitos e reivindicar novas conquistas sob a perspectiva do avanço civilizatório e da dignidade humana.

3. REFLEXÃO SOBRE OS PRINCIPAIS DESAFIOS DO TRABALHO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NAS POLÍTICAS HABITAÇÃO E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A discussão sobre o Serviço Social sempre nos remete para uma reflexão necessária sobre os fundamentos da profissão, diante de um contexto de avanços e retrocessos dos direitos sociais, ocorrida ao longo dos últimos anos, onde os profissionais necessitam fazer a leitura da realidade e compreender que a perspectiva de luta para a efetivação de direitos na conjuntura atual deve ser coletiva.

Os resultados desse processo para a realidade brasileira estão relacionados às questões de trabalho, emprego e direitos, os quais são amplamente discutidos e se expressam, de acordo com Castel (1998) em desemprego, precarização do trabalho. Com a flexibilização dos direitos trabalhistas, as conquistas sociais tornam-se obstáculos à mobilidade do capital. (Castel, 1998 apud Freitas, 2021, p.43).

Nessa mesma linha de considerações, para Antunes,



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

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

A terceirização vem se conformando como um dos principais instrumentos, nos mais diversos ramos e setores produtivos, para incrementar a acumulação flexível que se desenvolve com a desconcentração produtiva das redes de subcontratação (empresas terceirizadas), do trabalho em equipe, da flexibilidade salarial, das “células de produção”, dos “times de trabalho”, dos grupos “semiautônomos”, além de exercitar, ao menos no plano discursivo, o “envolvimento participativo” dos trabalhadores e das trabalhadoras (Antunes, 2018, p. 195).

Sabe-se que sob a hegemonia das políticas neoliberais, instaura-se uma nova morfologia do trabalho, em que “ampliam-se os processos de subcontratação [...] exercício profissional privado autônomo, temporário, por projeto, por tarefa, decorrentes das novas formas de organização e operação das políticas sociais.” (Raichelis, 2018, p. 51). As empresas prestam os serviços e contratam profissionais especializados com base nos termos exigidos nas licitações e contratos, seguindo os direcionamentos do Poder Público, inclusive as diretrizes gerais de execução do trabalho social. A autora acrescenta que,

[...] essa nova morfologia do trabalho de assistentes sociais podem ser observadas nas políticas de habitação, saúde, assistência social, entre outras, atestando que assistentes sociais subcontratadas/os e terceirizadas/os experimentem, assim como os demais trabalhadores assalariados, a precarização do trabalho não protegido, a insegurança laboral, a baixa e incerta remuneração, a desproteção social e trabalhista, o assédio moral, o sofrimento e o adoecimento decorrentes do trabalho, ou seja, a precarização do trabalho e da vida. (Raichelis, 2018, p.52).

Os desafios se apresentam cotidianamente no exercício profissional dos assistentes sociais e podem afetar diretamente a sua liberdade técnica para o desempenho de suas tarefas junto aos usuários dos serviços. É notório que os profissionais de Serviço Social que também fazem parte da “classe que vive do trabalho” (Antunes, 2009), inserem-se profissionalmente no mercado de trabalho, o que inclui os espaços sócio-ocupacionais terceirizados das políticas públicas, onde vendem a sua força de trabalho para satisfação das suas necessidades básicas de sobrevivência.

Considerando esse cenário de implementação das políticas, outros desafios que se observam no âmbito das políticas de assistência e habitacional referem-se à necessidade de uma maior integração entre os órgãos públicos responsáveis pelas políticas públicas de uma forma ampla, incluindo: Habitação, Saúde, Educação, Assistência Social, Segurança, entre outras. Entende-se que o planejamento e a atuação no território devem ser realizados de maneira integrada. As equipes sociais vinculadas aos programas da SEHAB e da SMADS, por si só, sem essa integração das políticas, não conseguirão dar conta de atender e resolver as demandas apresentadas aos profissionais. Deve-se considerar que

O trabalho social é necessariamente multidisciplinar, intersecretarial, articulador das ações, com ênfase nos processos organizativos e educativos, combinando o coletivo com o individual. Por outro lado, o trabalho social não é o único responsável pelas ações e resultados dos programas. A responsabilização do trabalho social pelo que dá certo e especialmente pelo que não dá certo nos programas habitacionais é um equívoco, pois há inúmeros fatores intervenientes e responsabilidades compartilhadas pelos diversos agentes públicos e privados e pelas diversas intervenções públicas e privadas. (Paz, 2008. p.253)

Embora existam dificuldades e desafios para a efetivação do trabalho social nas políticas de Assistência Social e Habitação, reafirma-se a relevância destas para a garantia de direitos. Nesse contexto, os profissionais de Serviço Social têm a oportunidade de contribuir para que os usuários que buscam atendimento nas distintas instituições tenham o acesso aos seus direitos. É na sua intervenção, no cotidiano, que o profissional pode orientar e instrumentalizar estes usuários para que se tornem mais conscientes, e cada vez mais preparados para lutar por seus direitos.

A atuação dos profissionais deve estar pautada no conhecimento crítico da realidade em que é chamado a intervir, levando em consideração as categorias ontológicas: totalidade, historicidade e contradição, que na perspectiva marxista, não apenas explicam as contradições, mas possibilitam a compreensão de maneira mais ampla da realidade presente na sociedade (Raichelis, 2018).

Na prática cotidiana, a relação com a realidade conforme Yazbek (2001, p. 39) é uma “relação com a singularidade expressa nas diferentes situações com que trabalhamos. E, aí se colocam nossos limites e nossas possibilidades. Limites de várias ordens, mas sobretudo limites de ordem estrutural”.

Em síntese, os profissionais do Serviço Social têm como desafio, na cena contemporânea, “assumir o trabalho social como exercício de criação coletiva, alimentando as demandas populares por autonomia e controle social, na apropriação do espaço urbano, e adensando a luta pelo direito à cidade”. (CFESS, 2016, p.56).

É necessário também adentrar nos espaços das OSCS e dos sujeitos coletivos e entender não somente o sentido conceitual, mas também o seu funcionamento, considerando ainda as suas histórias de formação, lutas e conquistas para esta comunidade.

Esta vertente territorial traz novos elementos para o debate da ética e da cidadania nas políticas públicas e de enfrentamento da exclusão social. Implica considerar a dimensão cultural das populações, suas particularidades locais, os lugares onde vivem, os seus anseios e não somente as suas necessidades (Koga, 2006, p.25)



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

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

Koga (2002), nos diz que o conhecimento das realidades dos territórios e das suas medidas intraurbanas, tem possibilitado de levantar entre outros aspectos “[...] carências, também as potencialidades do lugar, para fomento de estratégias específicas da ação pública. Isto implica a participação dos sujeitos que constroem estas potencialidades locais” (Koga, 2002, p.33-34). As intervenções das políticas públicas, em particular a de Assistência Social e de Habitação devem considerar as particularidades e necessidades da população e dos territórios e isso inclui suas histórias, culturas, vivências, dentre outros.

Na assistência social, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH) do SUAS de 2006, prevê as equipes de referência que são constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e pela oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se, em consideração, o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (Brasil, 2007). Conforme a LOAS e a NOB-SUAS, o Serviço de Proteção de Atenção Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) deveriam ser prestados de maneira obrigatória e exclusiva nos CRAS e CREAS, conforme a PNAS 2004, no entanto, eles são terceirizados e executados por funcionários contratados pelas OSCs.

Todavia, no município de São Paulo, o PAIF recebe o nome de Serviço de Atendimento Social à Família e Proteção Social Básica no Domicílio (SASF), sendo de responsabilidade da Proteção Social Básica. Já o PAEFI é denominado de Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico (NPJ), de responsabilidade da Proteção Social Especial. Os funcionários que executam essas funções são terceirizados e atuam em serviços locais dos territórios, enquanto outros operam nos mesmos espaços sócio-ocupacionais em que os servidores públicos estatais atuam, gerando conflitos e insatisfações no fazer profissional.

Nessa quadra atual, observa-se nas duas políticas com particularidades e semelhanças, bem como, desafios na implementação e execução, pois, o processo de terceirização está presente nas duas políticas, no entanto, a execução na habitação ocorre pelas gerenciadoras sociais, cabendo ao funcionário público estatal o acompanhamento e por vezes, uma atuação conjunta junto à população. Já na política de assistência social, a terceirização ocorre por meio das OSC, cabendo ao funcionário público estatal, o papel de “gestor de parceria”, exigindo uma ação fiscalizatória no tocante à questão financeiras e administrativas do Termo de Colaboração e da Prestação de Contas.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

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

Nesse debate, deparamo-nos com alguns desafios que são permanentes na implementação e execução dessas políticas públicas, tais como:

- Garantia da participação da população beneficiária e dos movimentos organizados e suas representações nas instâncias de controle e deliberação;
- A atuação dos servidores públicos, pois ao mesmo tempo em que são convocados para exercer o papel de assistente social, também são compelidos a fiscalizar contratos de atividades prestadas pelas OSC e/ou Gerenciadoras Sociais, o que se caracteriza como um possível desvio de função e um desrespeito deliberado às competências e atribuições privativas do assistente social;
- Nesse processo de terceirização, existe uma transferência de responsabilidades do Estado na execução das políticas às Gerenciadoras Sociais (habitação) e OSCs (assistência social);
- Um estranhamento dos profissionais de serviço social, baseados no exercício profissional (terceirizado) e dos funcionários públicos estatais, mediante diferenciação salarial, vínculos e direitos empregatícios instáveis, ausência de planos de carreira, insegurança profissional, carga horária excessiva, entre outras implicações próprias do processo de terceirização;
- Retrocesso das políticas sociais, ocorrendo um retorno ao clientelismo e assistencialismo, o que coloca em risco o caráter público, universal, democrático, laico e republicano dos direitos sociais estabelecidos constitucionalmente.

E por fim, é na intervenção profissional cotidiana, que o assistente social e os demais profissionais que compõem as equipes de trabalho, devem ter um posicionamento crítico sobre as mediações da realidade social. Conforme o projeto ético-político do Serviço Social, os assistentes sociais devem atuar em defesa das políticas sociais e dos usuários, com ações práticas orientadas pela garantia e ampliação dos direitos sociais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos ao longo deste artigo, refletir sobre as políticas de assistência social e habitação no município de São Paulo, de forma a compreender os principais desafios do trabalho profissional realizado por assistentes sociais.

Ao longo das discussões evidenciou-se que o Serviço Social, enquanto profissão inserida na divisão sociotécnica do trabalho tem a sua intervenção impactada pela conjuntura da sociedade capitalista e pelo processo da terceirização das políticas públicas, com rebatimentos tanto na atuação cotidiana junto aos usuários, como na precarização dos serviços públicos de responsabilidade do Estado.

No caso da política de assistência social na cidade de São Paulo, a obrigação do Estado, no enfrentamento das expressões da “questão social”, é deslocada à sociedade civil, revelando-se sob a égide neoliberal, uma tendência de refilantropização dos conflitos sociais inerentes à sociabilidade do capital, cuja aposta é a mercantilização e eliminação dos direitos, assim como, a responsabilização e culpabilização dos indivíduos pelas suas próprias condições de sobrevivência, desvinculando-as do movimento estrutural de produção e reprodução de exclusões e desigualdades sociais (Raichelis *et al.*, 2019, p. 459).

Na Política de Habitação, especificamente, observa-se que ao longo dos anos a questão habitacional vem sendo discutida com certo interesse pelas instituições do Estado, estudiosos, pesquisadores da questão urbana e também por organização da sociedade civil, devido ao crescimento das grandes cidades, expansão do déficit habitacional¹⁰ e da segregação dos espaços urbanos com todas as necessidades que envolvem as questões urbanas de uma cidade com as dimensões e complexidades de São Paulo.

Sabe-se que as demandas por acesso à moradia digna e à programas, projetos, benefícios e serviços públicos de assistência social públicos e de qualidade, ainda são um desafio, posto que esses direitos ainda não alcançados por parcela considerável da população. Dessa forma, torna-se necessário a ampliação do debate sobre essas questões, para que os usuários e os profissionais que atuam nessas políticas setoriais conheçam os seus direitos e participem coletivamente dos processos de implementação dessas políticas, nos distintos contextos e territórios da cidade.

Dessa maneira, o trabalho profissional coletivo em conjunto com os movimentos de moradias, conselhos participativos e/ou representantes de usuários e da população são

¹⁰ A Fundação Getúlio Vargas (FGV) apontou que, em 2023, o déficit habitacional na Região Metropolitana de São Paulo havia superado 1 milhão de moradias. Disponível em: <http://abc.habitacao.org.br/sao-paulo-tem-deficit-de-mais-de-1-milhao-de-habitacoes/>. Acesso em: 30 ago. 2023.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

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

essenciais para o fortalecimento das políticas públicas nos territórios. Portanto, é fundamental que os assistentes sociais, nos seus vários espaços sócio-ocupacionais, estejam comprometidos com os valores e princípios do projeto ético-político da profissão.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho**: Ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. 2. ed., 10. reimp. rev. e amp. São Paulo: Boitempo, 2009.

ANTUNES, R. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**; IV: trabalho digital, autogestão e expropriação da vida. São Paulo: Boitempo, 2018.

BOSCHETTI, Ivanete. **O SUAS e a Seguridade Social**. Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, Brasília, DF, n.2, p. 10-16, 2005. Suplemento.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília - DF, 1988.

_____. **Política Nacional de Habitação**. Caderno MCidades Habitação. 4, Brasília, 2004.

_____. **Política Nacional de Assistência Social, 2004**; Sistema Único de Assistência Social-SUAS, 2005; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) 2005.

_____. MDS. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas –NOB/RH/SUAS**. Brasília - DF; (MDS), 2007.

_____. **Norma Operacional Básica NOB-SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Brasília, DF, 2012.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BRASIL. **Portaria nº 464, de 25 de julho de 2018**. “Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social no Programas e Ações do Ministério das Cidades”. Ministério das Cidades: Brasília. 2018.

COUTO, B. R.; MARTINELLI, T. **O serviço social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**: desafios éticos ao trabalho profissional. *Argumentum*, 92–105; 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/15>> Acesso em: 15 ago. 2024.

CARVALHO, T. A. de. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): alterações na rede de serviços socioassistenciais do Butantã da cidade de São Paulo**. 315p. Dissertação de Mestrado em Serviço Social; PUC-SP, São Paulo, 2021.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis/ RJ: Vozes, 1998.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

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

CHIACHIO, Neiri Bruno. **Caráter Público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos: o caso da Assistência Social**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2006.

CFESS. Atuação de assistentes sociais na Política Urbana: Subsídios para reflexão. *In: Série Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais*, n.5. Brasília/DF, 2016.

CFESS. **Perfil de Assistentes Sociais no Brasil**: formação, condições de trabalho e exercício profissional. Brasília, DF, 2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

FREITAS, Maria Joelma Libório de Lima. O trabalho social na Política de Habitação: estudo sobre as intervenções na Favela de Heliópolis/SP (2005-2012). 2021. 242 f. **Dissertação** (Mestrado em Serviço Social). Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo, 2021.

IAMAMOTO, M. V. Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

KOGA, Dirce. **Cidades entre territórios de vida e territórios vividos**: *In: Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, nº 72, 2006.

PAZ, Rosângela D. O. da. Intervenções urbanas e trabalho social. *In: ARREGUI, Carola Carbajal; BLANES, Denise Neri (Orgs). Metodologias de Trabalho Social*. São Paulo: IEE/PUCSP, 2008.

RAICHELIS, Raquel. Serviço Social: trabalho e profissão na trama do capitalismo contemporâneo. *In: RAICHELIS, Raquel; VICENTE, Damares; ALBUQUERQUE, Valéria (Org.). A Nova Morfologia do Trabalho no Serviço Social*. São Paulo. Cortez, 2018.

_____ (orgs). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: disputas e resistências em movimento**. 1º Ed. São Paulo: Cortez, 2019.

SÃO PAULO, **Decreto nº 57.915, de 5 de outubro de 2017**. Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Habitação, bem como altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica. São Paulo, SP, 2017. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57915-de-05-de-outubro-de-2017>>. Acesso em: 22 jun. 2024.

SANTOS, C. F. dos. **Trabalho social na política habitacional em São Paulo: tensões e possibilidades no contexto da terceirização (1989-2004)**. 2021. 161 f. **Dissertação** (Mestrado em Serviço Social), PUCSP, São Paulo, 2021.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política pública e o mercado. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

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

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza e Exclusão Social: expressões da questão social no Brasil.** Temporalis, Brasília, ABEPSS, Grafiline, v. 2. n. 3, 2001, p.33-40. Disponível em: <https://ria.ufrn.br/jspui/handle/123456789/838> > Acesso em: 30 ago. 2024.