

O TRABALHO SOCIAL DESENVOLVIDO NA HABITAÇÃO DE SÃO PAULO: CONTEXTUALIZAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO (1989-2004)

Clenivalda França dos Santos¹

Resumo: O artigo apresenta como era desenvolvido o trabalho social na política de habitação da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano na Prefeitura Municipal de São Paulo, compreendendo os períodos de 1989 a 2004, trazendo alguns elementos para refletir sobre a terceirização do trabalho social na habitação no contexto neoliberal dos anos 90.

Palavras-chave: Trabalho social. Terceirização. Política habitacional.

Abstract: The article presents how social work was developed in the housing policy at the Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano na Prefeitura Municipal de São Paulo, covering the periods 1989 to 2004, bringing some elements to reflect on the process of outsourcing social work in housing in the neoliberal context from the 1990s onwards.

Keywords: Social work. Outsourcing. Housing policy.

Introdução

O objetivo deste artigo é apresentar e refletir sobre o trabalho social na política habitacional em São Paulo, na perspectiva de problematizar as tensões e as possibilidades no contexto da terceirização do trabalho social, abrangendo o período de 1989 a 2004.

As reflexões são resultado da pesquisa desenvolvida na dissertação de mestrado *Trabalho social na política habitacional em São Paulo: tensões e possibilidades no contexto da terceirização (1989-2004)*, ao qual está inserida e se articula com a pesquisa desenvolvida pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Movimentos Sociais (Nemos), do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP) intitulada *Marcas do trabalho social na política de habitação de interesse social na cidade de São Paulo: memória, impasses e desafios da atuação profissional do Serviço Social* (2016), sob coordenação da Profa. Dra. Rosângela Dias Oliveira da Paz.

Inicialmente, é preciso considerar que o trabalho social na política habitacional tem particularidades no município de São Paulo que o diferenciam de outras cidades. A estruturação iniciou-se nos anos de 1970 no campo da política de assistência social, passando para o campo da habitação no final dos anos 1980. O que nos importa destacar é que este trabalho, majoritariamente, era executado por mulheres, assistentes sociais, funcionárias públicas concursadas.

Com as mudanças no capitalismo e no mundo do trabalho, no Brasil, 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. Essas transformações geraram conflitos e tensões na ação e nas relações profissionais executadas na

¹ Doutoranda em Serviço Social, PUC-SP. clenivaldasantoss@gmail.com.

Superintendência de Habitação Popular (Habi) e na Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sehab).

Para Iamamoto (2010), 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, os empréstimos estatais, a especulação com terras, dentre outros mecanismos” (IAMAMOTO, 2010, p. 101).

Nessa etapa do desenvolvimento capitalista, o capital industrial perde espaço para o capital financeiro e a sua tendência a crises é mediada pelo Estado, sendo o período da mundialização do capital sob a hegemonia das finanças.

O capital vai se deslocando conforme sua conveniência e, nesse sentido, o mundo se torna uma grande vitrine de ofertas para acomodar as cadeias produtivas globais. Nessa acirrada concorrência, os Estados renunciam a suas funções de regulação e proteção social, recorrendo à redução dos custos de mão de obra e cargas tributárias. Instaladas, as corporações engolem o mercado interno e passam a determinar a dinâmica da vida econômica e social de determinado local. Novas hierarquias urbanas se constituem nesse cenário, em que estar habilitado para o mercado global pressupõe, entre outras coisas, ceder à retração dos direitos sociais. A governança urbana passa a ser orientada no sentido de criar um ambiente favorável aos negócios, visando a atração de capital para as cidades.

Nesse contexto, entende-se que o neoliberalismo é o componente político constitutivo da lógica da precarização do trabalho que se impõe à reprodutibilidade capitalista e que transcende a forma de governo, impondo-se como uma política de Estado e, por isso, independentemente do governo, a dinâmica neoliberal continua se impondo. Na agenda neoliberal, o Estado passa a ser promotor de desigualdades, à medida que coloca os interesses do capital acima dos direitos dos demais, mantém-se pela amplitude de sua ação de ideologização.

A cidade de São Paulo, durante o século passado, apresentou uma das maiores taxas mundiais de expansão econômica e demográfica. Passou de 240 mil habitantes em 1900 para 10,5 milhões em 2000, “Uma época de grandes construções e crescimento das atividades produtivas” (PMSP, 2004, p. 6).

Recebeu muitos imigrantes e migrantes em busca de oportunidades de trabalho; no entanto, o crescimento da cidade foi sendo marcado pela segregação urbana, com um crescimento desordenado, ocorrendo muita desigualdade social e ambiental.

Conforme Maricato (2003), a segregação urbana ou ambiental configura-se como:

[...] Uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma. À dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer (MARICATO, 2003, p. 152).

Esse crescimento excludente e desordenado ocasionou ocupação dos fundos de vale, de mananciais em áreas periféricas totalmente desprovidas de serviços. Essa situação ampliou-se com as gestões municipais que defendiam os ideários neoliberalistas, acirrado com a perda de emprego e de direitos dos trabalhadores, aumentando a situação de precariedade.

Referindo-se, primordialmente, ao âmbito da ação do Estado (a esfera pública), a expressão “questão 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, seja pela gestão compartilhada na forma de parcerias ou, ainda, 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, na sociedade brasileira, ocorridas ao longo dos anos 1980 e 1990, impuseram uma agenda neoliberal que adentrou o século XXI e influenciou sobremaneira a atuação reducionista do Estado na qual, cada vez mais, este tem se tornado “máximo” para o capital e “mínimo” para o trabalho e para a classe trabalhadora. No entanto, as disputas de projetos societários tencionam as relações entre Estado e sociedade e, internamente, no próprio aparelho estatal.

Na concepção do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, expressa por Bresser Pereira, era preciso delimitar as atividades da administração pública, que deveriam ser divididas entre: (i) as atividades exclusivas do Estado; (ii) os serviços sociais e científicos do Estado; e (iii) a produção de bens e serviços para o mercado. Dentro de cada uma delas estão, ainda, suas atividades principais e as auxiliares ou de apoio. Nessa perspectiva gerencial, as atividades exclusivas devem, naturalmente, permanecer dentro do Estado. Distinguindo-se verticalmente, no topo, um núcleo estratégico e, horizontalmente, as instituições executoras, as secretarias formuladoras de políticas públicas, as agências executivas e as agências reguladoras.

Com o neoliberalismo em curso no Brasil, na década de 1990, além de consistir numa nova forma de concentração de riqueza para as “personificações do capital”, ele implementa práticas desde a privatização de propriedades estatais à “[...] desregulamentação, fluxo livre de capital, financeirização, terceirização e precarização do trabalho, desemprego estrutural, trabalho temporário, parcial, aumento da miserabilidade [...]” (ANTUNES, 2011, p. 39). Compreensão que é corroborada por Mota (1995, p. 8), ao afirmar que “medidas de ajuste” comprometem “avanços e conquistas sociais alcançadas pelas classes trabalhadoras”.

Essas mudanças também vão se expressar na contratação de assistentes sociais na política habitacional em São Paulo. Mudanças que não só impactam o vínculo empregatício, mas, também, a execução do trabalho social.

A presente pesquisa utilizou o método crítico, privilegiando a totalidade, ou seja, observando a realidade para além do que está posto. Colocando-se, então, a necessidade de partir do real para apreender o movimento do objeto estudado.

Nessa direção, trata-se de uma pesquisa qualitativa, utilizando de forma combinada a pesquisa bibliográfica, a documental e a empírica que envolveu diálogos e entrevistas, com dez assistentes sociais que trabalharam na Sehab no período de 1989-2004, sendo

profissionais efetivas de carreira pública e terceirizadas. As participantes na pesquisa foram devidamente identificadas por *funcionária pública* (EP) e *funcionária terceirizada/gerenciadora social* (EG).

No presente artigo, apresenta-se uma breve introdução, na qual situamos os objetivos, a problematização, a metodologia da pesquisa e duas subseções sendo que, na primeira (item 2), contextualizamos as quatro gestões estudadas e o trabalho social desenvolvido em cada uma delas, identificando o processo de trabalho e a terceirização ancorada nas narrativas das participantes na pesquisa. Na segunda subseção (item 3), apresentamos o processo de terceirização no serviço público, relacionando-o com o período das gestões municipais estudadas. Por último, nas considerações finais, apresentamos e refletimos sobre os achados da pesquisa.

O trabalho social realizado nas gestões municipais de São Paulo (1989-2004)

Abordaremos elementos obtidos nas narrativas das participantes na pesquisa empírica, que permitem contribuir com a reflexão sobre a importância do trabalho social na Sehab, apresentando as suas principais marcas, tensões e desafios que ocorreram com os profissionais de Serviço Social na execução da política habitacional na Sehab (1989-2004).

O trabalho social na gestão municipal da prefeita Luiza Erundina de Sousa (1989-1992)

Luiza Erundina de Sousa, mulher nordestina, foi eleita a primeira prefeita da cidade de São Paulo pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Sua gestão foi marcada pelo compromisso em intervir nas áreas periféricas da cidade (transferindo recursos de grandes obras viárias para as sociais), atendendo às demandas sociais com participação popular. Nesse período, o país estava passando por um profundo processo de recessão, desemprego e aumento da desigualdade social e econômica, afetando diretamente a classe trabalhadora, principalmente os moradores das grandes metrópoles, como a cidade de São Paulo (AMARAL, 2002).

A gestão teve que administrar de forma criativa e inovadora, contando com a participação dos movimentos organizados, sendo os mutirões e a forte interlocução com os movimentos de moradia as grandes marcas desta gestão, conforme narrativa da participante na pesquisa.

[...] Foi uma gratificação ter uma assistente social como prefeita na cidade de São Paulo, isso trouxe algumas facilidades para o trabalho social. O contato com a população, as propostas que eram encaminhadas nessa época, principalmente na questão de mutirões e de compra de lotes pelas associações financiadas pelo Funaps [...] (EP3).

Na gestão da prefeita Luiza Erundina (PT), percebe-se que a implementação da política habitacional tinha uma intencionalidade em ser realizada com a participação efetiva das lideranças, possuía diretrizes políticas e administrativas que caminhavam nessa direção.

Uma das participantes na pesquisa comprova essa ideia: “Acho que é importante isso, porque senão parece que a gestão decidiu trabalhar com movimentos, mas isso não era uma coisa nova, o reconhecimento desses sujeitos não era novo e nem essa relação para com a secretaria” (EP1).

Nas narrativas das participantes na pesquisa, foi reforçado que o trabalho social na habitação existia antes da criação da Habi, e que esse trabalho deveria ser realizado entendendo a família nas suas múltiplas necessidades, procurando envolver os profissionais de outras áreas, como educação, saúde etc., e entender o território em que viviam essas famílias.

[...] Nós começamos um trabalho na área da habitação que eu também vejo como muito importante, porque era na antiga Sebes (Secretaria Municipal do Bem-Estar Social), depois virou Fabes (Família e Bem-Estar Social), atual SMADS (Secretaria da Assistência Social). Ocorriam em todos os programas vinculados, que eles chamavam de população de baixa renda. Eram programas com crianças e adolescentes, juventude, de alfabetização e a habitação. E aí, nós começamos a desenvolver um trabalho, para romper com essa lógica cartesiana de cada um ficar na sua caixinha. Então, a gente fazia uma discussão coletiva com todos os profissionais de todas as áreas. E isso foi algo importante, quando eu fui coordenar o trabalho social da habitação na gestão da Luiza Erundina (EP7).

A gestão buscou realizar convênios e parcerias, tanto com o movimento de moradia organizado, assessoria técnica social (através do Funaps Comunitário),² como com a busca por recursos com organismos internacionais. Inclusive, quando a pesquisadora perguntou sobre o início da terceirização, uma das participantes respondeu que, na gestão da prefeita Luiza Erundina (PT), já ocorria a terceirização e no caso específico no Programa chamado de Guarapiranga,³ tinha recursos do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), ligado ao Banco Mundial.

O trabalho social na gestão municipal do prefeito Paulo Salim Maluf (1993-1996)

Paulo Salim Maluf, engenheiro e empresário de origem libanesa já havia sido prefeito da cidade de São Paulo (1969-1971), governador do estado de São Paulo (1979-1982) e deputado federal (1983-1987). Assumiu a prefeitura novamente no ano de 1993 pelo Partido Progressista Reformador (PPR) (1993-1995).

Nesse período, ocorreram várias mudanças, desde a estrutura organizacional da administração pública, afastamento de profissionais de seus postos e entendimento da política habitacional, o que afetou diretamente o trabalho dos assistentes sociais junto à população e aos movimentos de moradia.

² O Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps) foi criado pela Lei n. 8.906, sancionada em 1979. Na gestão da prefeita Luiza Erundina (PT) foram desenvolvidos três programas específicos para as favelas com recursos do Funaps: urbanização de favelas, provisão de habitação e recuperação de favelas.

³ O Programa de Saneamento Ambiental da Bacia Guarapiranga, com financiamento do Bird em parceria com a prefeitura de São Paulo, governo do estado de São Paulo e outros municípios, foi concebido para qualificar e prover com redes de saneamento os assentamentos precários. Iniciou em São Paulo na Bacia Guarapiranga, foi estendido para a bacia da represa Billings (renomeado Programa Mananciais em 2001), em seguida ampliado para outros municípios da Bacia Alto Tietê. Foi desenvolvido entre 1992 e 2016 na Região Metropolitana de São Paulo.

Além dessas, a gestão pública seguiu as diretrizes neoliberais, em que a máquina pública é a primeira a ser enxugada, o que significou vários retrocessos, como a perseguição ao funcionalismo público, uma gestão que não privilegiou a política habitacional, não deu continuidade às ações e programas que estavam sendo desenvolvidos pela antiga gestão.

Percebe-se que, do ponto de vista da política habitacional de interesse social, a administração do prefeito Paulo Salim Maluf (PPR) adotou o Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas (Prover), conhecido popularmente como “Cingapura”, sendo sua marca de atuação para atender à população residente nas áreas públicas. Foi também durante o programa Cingapura que a gestão pública conseguiu acessar recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), iniciando a contratação da gerenciadora social⁴ para realizar o trabalho direto com as famílias no território.

Para podermos entender a entrada da gerenciadora social na Habi-Sehab, faz-se necessário um breve resgate de como o gerenciamento de obras inicia sua atuação nas políticas estatais, pois essa terá interferência direta no trabalho social desenvolvido na política de habitação em São Paulo.

Sendo assim, é importante constar, nas construções do empreendimento habitacionais, “A participação das empresas de gerenciamento começou a consolidar-se no período pós Sistema Financeiro de Habitação/Banco Nacional de Habitação (SFN/BNH), já na virada dos anos de 1980 para 1990” (PULHEZ, 2012, p. 10). Após esse período ocorrerá uma reestruturação das ações do Estado na área habitacional. Soma-se a isso a crise econômica que o país estava atravessando, que faz com que ocorra uma retração aos investimentos por parte do Estado nos grandes projetos de obras de infraestrutura.

Nesse contexto, os governos municipais serão os novos investidores dessas empresas de gerenciamento, uma vez que necessitam dar respostas às reivindicações por reformulações nos programas de moradia e que funcionarão como uma nova frente desse mercado, estabelecendo um novo referencial para a relação entre a administração pública e esse agente externo específico nas ações cotidianas da execução da política habitacional.

Na gestão do prefeito Paulo Salim Maluf (PPR), o gerenciamento privado se consolidou e se expandiu como modelo de gestão, inclusive como resposta aos novos contratos de financiamento firmados com as agências internacionais (BID e Banco Mundial). Mais tarde, essa expansão se ampliou para área social, pois a liberação de recursos estava condicionada à seleção e à contratação prévia (anterior ao início das ações) de consultores externos, para as quais o BID, inclusive, formulará uma política específica, com recomendações quanto ao perfil dos profissionais e aos serviços/produtos esperados.

Com base nas pesquisas bibliográfica, documental e corroborado pelas narrativas das participantes na pesquisa, identificamos algumas mudanças importantes nessa gestão municipal: 1) altera-se o entendimento da gestão em relação à política habitacional, tanto nos programas como em sua execução; 2) a estrutura organizacional da Sehab passa por mudanças, inclusive ocorre a centralização dos departamentos e, também, dos funcionários

⁴ A contratação de serviços técnicos profissionais especializados para fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços está consagrada como uma possibilidade pela Lei 8.666/93. O gerenciamento de projetos já havia se consolidado como prática da administração pública anteriormente a esse dispositivo e esteve relacionado ao acompanhamento da execução das obras fiscais, fiscalização e preparação da medição daqueles serviços executados pelas empresas construtoras ou enquanto a execução da obra estava a cargo de uma empresa específica, uma segunda empresa com *expertise* em gerenciamento fiscalizava a execução. No caso do gerenciamento social, ambas as atividades – a gerência da execução e a atividade “da ponta” –, ou seja, as atividades sociais diretamente realizadas com a população compunham o objeto de contratação (VIEIRA, 2015, p. 159).

(ficam todos alocados no Prédio do Martinelli – centro de São Paulo); 3) os assistentes sociais perdem seu papel de gestores dentro da política habitacional; 4) voltam a atuar por programas; 5) assistentes sociais são perseguidos e até mesmo colocados à disposição (alguns se antecipam e solicitam licenças sem remuneração ou procuram novas secretarias); e 6) a terceirização evidencia-se como um novo componente: a “gerenciadora social”, as tensões entre os funcionários públicos tomam um novo rumo, agora contra a terceirização.

O trabalho social na gestão municipal do prefeito Celso Pitta (1997-2000)

Celso Pitta, homem negro, economista, até então não era uma pessoa pública, tendo sido Secretário de Finanças na Gestão Paulo Maluf (PPR). Sendo apadrinhado por este, elegeu-se como prefeito pelo PPB e deu continuidade nas ações realizadas pela antiga gestão municipal, tendo como principais plataformas políticas a área de transporte com o Fura-Fila.⁵

Na gestão do prefeito Celso Pitta (PPB), percebe-se que ocorreu um aumento nas liberações de recursos financeiros dos organismos internacionais (BID e Bird), ampliando as áreas de intervenções dos programas Cingapura, Programa de Canalização de Córregos e Fundos do Vale (Procav) e do Guarapiranga. Por ocorrerem várias ações do mesmo programa no território, foram necessários muitos funcionários terceirizados, uma vez que não foi alterada a situação dos funcionários públicos que continuavam na Sehab, ou seja, com número reduzido, pouca participação na coordenação dos programas e inviabilizados de trabalharem com a população nos territórios.

A terceirização, através da gerenciadora social, nessa gestão ganha mais força, inclusive com ampliação do número de profissionais contratados, conforme relato de uma das participantes.

[...] Eu ainda peguei uma parcela da gestão Maluf, e depois peguei a gestão Pitta, porque eu fiquei no projeto Cingapura gerenciando a pós-ocupação até final de 1999. [...] Nós já estávamos com seis equipes formadas desde 1995, e agora vai dar amplitude a isso porque o Cingapura vai explodir em tudo quanto for bairro. E foi o que aconteceu mesmo. Então, só para vocês terem ideia, eu tinha uma equipe de 250 pessoas. Uma equipe multidisciplinar, porque eu também impus as minhas exigências, naquilo que eu acreditava (EG10).

A terceirização do trabalho na execução de atividades da política pública que, até então, eram realizadas por funcionários públicos, concursados e com estabilidade traz para discussão um grande debate. Entre outras coisas, as questões de precarização da forma de contratação, inclusive com possibilidade de demissão a qualquer momento, mas o que identificamos é que essa precarização não ocorre com todos os cargos.

O que fica evidenciado na gestão do prefeito Celso Pitta (PPB) é que ela foi uma continuidade da gestão municipal do prefeito Paulo Maluf (PPR) em todos os sentidos (desde terceirização, enxugamento das obrigações do Estado em relação à elaboração e à

⁵ Corredor de trólebus biarticulado com guiação automática correndo em via elevada. Sua construção teve início em meados de 1997, como obra eleitoral do prefeito Celso Pitta (PPB) sob o nome de Fura-Fila. Durante a gestão de Marta Suplicy (PT), seu nome foi alterado para Paulistão. Ao fim de dez anos, teve o primeiro trecho entregue, apenas em 2007, pelo prefeito Gilberto Kassab (DEM).

execução da política habitacional, direcionamento político etc.), conseqüentemente ocorre um acirramento nas tensões entre os profissionais públicos (assistentes sociais), talvez pela concordância na condução da política habitacional.

O trabalho social na gestão municipal da prefeita Marta Suplicy (2001-2004)

Marta Teresa Smith de Vasconcellos Suplicy, psicanalista e socióloga, foi eleita pelo Partido dos Trabalhadores (PT) prefeita da Cidade de São Paulo com uma população de 10.405.867 (IBGE, 2000).

Ainda segundo dados do IBGE (2000), entre os anos de 1991 e 2000, a população da cidade de São Paulo aumentou em aproximadamente 759 mil pessoas, sendo sua maioria nas áreas periféricas da cidade. Nesse cenário, em janeiro de 2001, a prefeita eleita Marta Suplicy (PT) inicia seu governo, com um quadro desfavorável, tanto econômica como politicamente.

Com o retorno do PT à administração municipal, retoma-se o trabalho descentralizado, o trabalho social volta a ser componente da política habitacional, bem como a importância dos seus técnicos dentro da administração. A narrativa da participante corrobora com a visão da importância do trabalho social na política habitacional.

[...] Eu lembro que na época, eu acho que isso sempre, na Luiza, na Marta, eu acho que sempre foi, o social sempre foi mais avançado. [...] Na Marta, no início, houve também uma grande confusão, a ponto de contratar as lideranças, que a gente ficou meio chocada: “Gente, mas não pode, as lideranças sendo contratadas pelo poder público...”, mas depois acabou passando. Não sei se isso foi bom ou foi ruim (EP5).

Em relação à terceirização do trabalho social na Habi, observou-se que, na gestão da prefeita Marta Suplicy (PT), não ocorreu uma diminuição ou mesmo eliminação dessas contratações, como alguns profissionais entendiam que deveria ocorrer.

Importante lembrar que, nos anos 2000, a transformação no mundo do trabalho tinha se fortalecido, inclusive com a aprovação da legislação trabalhista que permitia esse tipo de contratação. Os recursos financeiros oriundos de organismos internacionais e, até mesmo, do Governo Federal, que começam a ser liberados, também permitiam e, de certa forma, até colocavam na sua instrução normativa diretrizes de como deveriam ser essas contratações terceirizadas – gerenciadoras sociais.

No entanto, fica demonstrado que a diretriz de trabalho, além do acompanhamento, volta às mãos das funcionárias públicas, assistentes sociais. Identifica-se, na narrativa da participante e em algumas leituras sobre o tema, que essas mudanças não ocorreram de forma tranquila, evidenciando os conflitos e as tensões dentro da categoria profissional – assistente social da Habi.

Na verdade, eu peguei o pacote já terceirizado. Tinha três grandes gerenciadoras quando nós entramos, Ductor,⁶ Bureau⁷ (Engenharia) e a A (social). [...] Na gestão Maluf-Pitta, quando eu cheguei na Habi deu para perceber, eram eles que estabeleciam a política, eram eles que estabeleciam o programa, eram gerenciadoras. O fato é: a Habi não tinha a mínima condição de não ter gerenciadora social. Não tinha. Você não tinha pessoal. A realidade era muito diferente do que da época da Luiza, gente. Você não tinha pessoal e a Gerenciadora A para algumas coisas era excelente, para você fazer regularização você tinha que cadastrar família por família em loteamento. Você tinha que ter um apoio de uma empresa para fazer isso, ou uma empresa ou uma equipe social que fosse enorme. Que conseguisse depois trabalhar dados, que dessa agilidade para isso. Isso é um fato. Eu sinceramente não vejo mais como trabalhar sem. Não nessa conjuntura geral de desmonte do Estado que a gente viveu, não tem como. Mas eu acho que é possível, sim, você ter uma convivência harmônica desde que os papéis fiquem muito claros. Quantas vezes em reunião eu falei: Gente, eu sou a contratante e vocês são a contratada, está certo, então vamos trabalhar. Os papéis não podem se misturar porque não é o mesmo papel na política. Se isso fica muito claro, então vamos conviver (EP9).

Apesar de haver divergências no entendimento da necessidade da gerenciadora social e até na forma como os técnicos contratados deveriam atuar ou onde deveriam ficar alocados, evidencia-se que, nesse momento, o trabalho social está nas mãos dos funcionários públicos, comprovando o quanto a gerenciadora tornou-se importante dentro das outras gestões e como interferiu na relação pessoal e profissional com os funcionários que permaneceram na Sehab. A mudança primordial nas relações com a empresa é a regulação dos serviços pela contratante, que exerce sua função enquanto gestora pública, estabelecendo claramente as competências e papéis no desempenho da ação profissional. Anteriormente, pode-se dizer que havia inversão de papéis, isto é, a empresa definia o lugar do técnico/funcionário da instituição.

A terceirização do trabalho social na política habitacional em São Paulo: indicativos

Segundo Harvey (2012), o capitalismo e suas crises cíclicas alteram as formas de estruturação da extração da mais-valia, dando sequência ao sistema de exploração do trabalhador.

Alves (2007) corrobora com essa ideia, explicitando o que entende por precariedade e precarização do trabalho, pois, para ele, o primeiro é uma “Condição socioestrutural que caracteriza o trabalho vivo e a força de trabalho como mercadoria” (ALVES, 2007, p. 111-2) e o segundo “Um processo que possui uma irremediável dimensão histórica determinada pela luta de classes e pela correlação de forças políticas entre capital e trabalho” (ALVES, 2007, p. 111-2). Dessa forma, a precarização vem repor as formas históricas de precariedade social do trabalho referente à mercadorização da força de trabalho.

⁶ Ductor Engenharia contrata no ano de 1990, antes da aprovação da Lei 8.666/1992, por notório saber.

⁷ A empresa Bureau Projetos, havia fornecido laudos técnicos para o deslizamento de uma favela no bairro do Butantã em 1990, foi chamado para atuar como gerenciadora pela secretaria de habitação. Contratada também por notório saber com dispensa de licitação.

É nesse processo de reposição das formas de precariedade social que a própria classe trabalhadora vai sendo ampliada. Se, antes, Marx (1994) tratava do operariado industrial como componente desta, atualmente a precarização se espalha atingindo não somente os que lidam com o primeiro setor da produção ou os que estão na esfera privada, mas todos aqueles que estão destituídos dos meios de produção e vendem sua força de trabalho para viver.

Com a entrada de recursos oriundos dos organismos internacionais, a terceirização toma outro rumo. Num primeiro momento, com o programa Guarapiranga e recursos do Bird, convênio assinado em 1992 no governo da prefeita Luiza Erundina de Sousa (PT), para realização de obras na represa Guarapiranga. Subordinado diretamente ao gabinete da Sehab, só a partir de 2013 seria tocado por uma equipe regional da Habi, conforme explicitado por uma das participantes na pesquisa.

Um pouco antes da entrada do Maluf, alguns anos antes, dois anos antes [...] já existia uma terceirização do trabalho social no Programa Guarapiranga, que não era nem Mananciais ainda, era só represa Guarapiranga. Esse programa ficava diretamente ligado ao gabinete do secretário [...] (EP3).

No entanto é na gestão municipal do prefeito Paulo Salim Maluf (PPR) (1993-1996) que ocorrerá a efetiva terceirização no trabalho social em habitação no município, através de processo licitatório na figura da gerenciadora social, no qual se percebe a gestão pública aderindo fortemente aos ideários neoliberais, principalmente com a redução da intervenção do Estado na execução das políticas públicas. Além disso, estimula-se a fragilização das organizações dos trabalhadores, bem como se reforça o Estado patrimonialista, pois as contratações e a execução de serviços ficam mais vulneráveis ao uso de práticas clientelistas e nepotistas.

Considerações finais

Com este estudo, buscou-se identificar e refletir sobre tensões e possibilidades na realização do trabalho social, realizado nesse período histórico, a partir da percepção das dez profissionais que trabalharam nessas diferentes gestões. Em virtude de a grande maioria das participantes da pesquisa empírica integrarem o quadro efetivo e de carreira do poder público, as respectivas narrativas e percepções, apoiaram-se na realidade vivida por estes profissionais, a partir do lugar que ocupavam.

A percepção de algumas participantes na pesquisa, que atuaram diretamente na Habi-Sehab, permite admitir que nas diferentes gestões existia um projeto político em disputa e que essas escolhas tiveram impacto direto na atuação dos assistentes sociais efetivos na realização da política habitacional, principalmente a partir da contratação da gerenciadora social, pois essas foram impedidas de exercer suas funções com a população, mesmo com toda experiência adquirida durante anos de trabalho na construção da política habitacional junto à população nos territórios.

As narrativas das participantes demonstraram as tensões e os conflitos que existiram em cada gestão municipal, intensificados com a interferência direta dos gestores, correspondendo inclusive ao período em que se fortalece o protagonismo da gerenciadora

social, passando a ter uma maior autonomia sobre a gestão do trabalho social desenvolvido na política habitacional na Habi-Sehab.

O estudo de cada uma das gestões propiciou análises frente à identificação da percepção da maioria das participantes na pesquisa no que diz respeito à luta coletiva em prol das realizações da política habitacional, ao papel do Estado no contexto neoliberal, bem como à atuação do assistente social na Habi-Sehab.

Em relação à terceirização dos serviços e à contratação de funcionários, constata-se que, embora com algumas diferenças, ocorreram em todas as gestões estudadas.

Nos governos administrados pelos prefeitos Paulo Salim Maluf (PPR) e Celso Pitta (PPB) essa terceirização se deu de forma mais acentuada, inclusive com a entrada da gerenciadora social e com a diminuição do papel do Estado nas suas funções de regulamentar e gerenciar as ações vinculadas à política habitacional.

Nessas gestões identificamos que esse crescente processo de terceirização ocorreu com a ampliação da utilização dos recursos financeiros de organismos internacionais, consequente endividamento dos cofres municipais e diminuição da intervenção do Estado na execução da política.

Referências

ALVES, G. **Dimensões da reestruturação produtiva**: ensaios de Sociologia do Trabalho. 2 ed. Londrina: Práxis, 2007.

AMARAL, A. A. C. **Habitação da cidade de São Paulo**. 2 ed. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

ANTUNES, R. **O continente do labor**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Trad. A. U. Sobral; M. S. Gonçalves. 22 ed. São Paulo: Loyola, 2012.

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

MARICATO, E. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, 2003. DOI: 10.1590/S0103-40142003000200013

MARX, K. **O capital**. São Paulo: Nova Cultura, 1994.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 a 90. São Paulo: Cortez, 1995.

SÃO PAULO. Secretaria de Governo Municipal. **Relatório de balanço de gestão municipal (janeiro de 2001 a dezembro de 2003)**. São Paulo: PMSP, 2004.

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

PULHEZ, M. M. Estado e mercado, política e empresa privada: notas sobre a atuação de consultorias e gerenciadoras em programas habitacionais e urbanos – 1960/2010. **Anais...** do XV ENANPUR, v. 15, n. 1, 2013. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/148>. Acesso em: jul. 2021.

VIEIRA, N. P. **O trabalho do assistente social nos processos de remoção de moradias**: atualizações de antigas requisições. 2015. 241 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17733>. Acesso em: out. 2021.