

V CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS
CONTEMPORÂNEOS
VI SEMINÁRIO NACIONAL DE TERROTÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
V CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

Eixo Direito à cidade

O problema da moradia e a emergência do trabalho técnico social no Brasil nas experiências da Fundação da Casa Popular e do Banco Nacional da Habitação

Marina Urizzi ¹

Resumo: Esse trabalho foi construído com objetivo de assimilar as relações entre a produção de políticas públicas de habitação de interesse social (HIS) e a aplicação do trabalho técnico social (TTS) fundamentado, muitas vezes, em práticas moralizantes e higienistas. Para isso, foi estabelecido um recorte em dois momentos na história do desenvolvimento habitacional do país: o primeiro corresponde ao período de 1946 a 1960 com a política habitacional da Fundação da Casa Popular (FCP); o segundo de 1964 a 1986 com a atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH). Através de pesquisa bibliográfica e análise de portarias e leis, o objetivo do trabalho é elucidar a compreensão sobre quando, como e sobretudo, porque, o Trabalho Técnico Social desenvolveu-se nas periferias urbanas do Brasil.

Palavras-chave: habitação de interesse social; trabalho técnico social; periferias urbanas; sociabilidades urbanas.

Abstract: This work was constructed with the aim of assimilating the relationships between the production of public policies for social housing (HIS) and the application of social technical work (TTS) often based on moralizing and hygienist practices. To this end, a two-phase cut was established in the history of the country's housing development: the first corresponds to the period from 1946 to 1960 with the housing policy of the Fundação da Casa Popular (FCP); the second from 1964 to 1986 with the work of the Banco Nacional da Habitação (BNH). Through bibliographical research and analysis of ordinances and laws, the objective of the work is to elucidate the understanding of when, how and, above all, why Technical Social Work developed in the urban peripheries of Brazil.

Keywords: social housing; social technical work; urban peripheries; urban sociabilities.

INTRODUÇÃO

Embora o acesso à moradia seja um dos direitos sociais previsto no Art. 6º da Constituição Federal de 1988², o desafio de garanti-lo para todo cidadão é marcante na história do país. Isso porque oportunizar o financiamento da “casa própria” para os mais pobres envolve disputas de interesses onde a força do capital se sobrepõe ao social em diferentes momentos. A produção de habitação de interesse social (HIS) tornou-se um negócio

¹ Cientista Social pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, SP. Mestra pelo Programa em Arquitetura e Urbanismo do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Carlos, SP. Professora de Sociologia no Ensino Médio. Email: marinaurizzi@usp.br

² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06/03/2024.

altamente lucrativo e, portanto, busca-se o melhor custo/benefício. É por isso que na história das políticas de HIS, os conjuntos habitacionais costumam ser periféricos, de baixa qualidade construtiva, padronizados e desvinculados do direito à cidade. (SHIMBO, 2010)

Além disso, em paralelo a produção de HIS há um expressivo uso de assistência social com aos indivíduos “beneficiários” dessas políticas. É conhecido como Trabalho Técnico Social (TTS) o elemento previsto para ocorrer junto aos moradores e que apresenta historicamente interesses específicos. Nesse artigo, estima-se que a origem do TTS é parte fundamental para compreensão das inclinações sobre os territórios periféricos e das práticas de controle moral e/ou repressivos com a classe trabalhadora urbana.

Partindo dessas considerações, o objetivo desse trabalho é apresentar o histórico de duas das principais políticas de HIS relacionando suas origens com a formação do TTS. Considera-se como pressuposto a importância em recuperar esse processo para auxiliar no entendimento das trajetórias, rupturas e continuidades que orientam a política nacional de habitação social até os dias de hoje.

Por se tratar de uma temática ampla, o recorte aqui proposto está em duas políticas públicas do século XX: A Fundação da Casa Popular (FCP) e o Banco Nacional de Habitação (BNH). Desse modo, o texto desenvolve-se seguindo a cronologia dos eventos referentes em ambas políticas bem como as iniciativas de TTS, de acordo com os acontecimentos cada período com base em pesquisa bibliográfica e análise de leis e portarias do Estado pertinentes a temática.

1. O URBANO EM QUESTÃO A URGÊNCIA DO PROBLEMA HABITACIONAL

No Brasil é possível constatar que as origens de um território colonizado mantiveram por um longo período a supervalorização do espaço rural, refletindo em um atraso significativo na consolidação do espaço urbano como referência política, econômica e de vida da população. A invasão portuguesa no território brasileiro e o modo como foi estabelecida a relação metrópole/colônia reverberaram não apenas os processos de exploração de recursos naturais e genocídio dos povos originários, como também a formação gradual de centros urbanos despreparados e diversos.

O processo de independência em 1822 pouco alterou a dinâmica do rural para o urbano e a Lei de Terras de 1850 fortaleceu o monopólio das elites agrárias. Posteriormente, com intensa influência dos ideais positivistas, a Proclamação da República em 1889 estabeleceu novos processos de ações políticas, econômicas e sociais visando a manutenção da “*ordem*” para obtenção de “*progresso*”. Ademais, a Abolição da Escravatura no ano anterior somou-se aos processos de alteração da dinâmica social, implicando numa reorganização da população pelo território nacional e das transformações nas relações de trabalho.

No final do século XIX, a preocupação voltou-se para a modernização do país, dando relevância aos espaços das cidades e da necessidade em promover uma efetiva urbanização, que foi entendida como o elemento primordial para essa nova etapa, tal como nos países

europeus que já se encontravam em constante crescimento urbano e industrial nesse momento.

Por exemplo, no estado de São Paulo, como aponta Villaça (2001), as últimas décadas do século XIX ficaram marcadas por um processo de urbanização que teve como traço marcante o crescimento das camadas populares urbanas. Os dados revelam que no ano de 1901, existiam, aproximadamente, 50 mil operários só no estado de São Paulo. A construção de habitações operárias era realizada em sua maioria pelas indústrias, companhias ferroviárias e empresas de mineração, que se davam em condições insalubres e baratas.

No mesmo período na cidade do Rio de Janeiro iniciou-se a conformação de cortiços e ocupações em regiões mais centrais e periféricas. Para “resolver” o problema na região central, no caso do Rio de Janeiro, parte das soluções foram as reformas que consistiram na derrubada de antigos casarões e de cortiços, com o conseqüente despejo de seus habitantes no movimento que ficou conhecido como “bota-abaixo”. No lugar desse tipo de habitação e de população considerada inadequada, foi privilegiada a abertura de grandes bulevares, largas e modernas avenidas. Para Maricato (2000) as reformas urbanas do final do século XIX e início do XX foram realizadas com base em um urbanismo moderno “a moda” da periferia:

Eram feitas obras de saneamento básico e embelezamento paisagístico, implantavam-se as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista, ao mesmo tempo em que a população excluída desse processo era expulsa para os morros e as franjas da cidade (MARICATO, 2000, p. 22).

Uma das reformas mais conhecidas realizada por Pereira Passos claramente orientada por princípios higienistas e de práticas sanitárias com inspiração europeia. Por isso, cortiços e habitações precárias eram público-alvo dessas políticas, pois: “Sanear a cidade, naquele momento, significou erradicar os cortiços de onde os focos contagiosos poderiam alastrar-se.” (GOMES e PELEGRINO, 2005, p. 15).

Aliada a essas práticas, o Estado nesse momento não esteve preocupado em pensar uma política urbano que incluísse a produção de moradia popular e reparar a crescente desigualdade. Na realidade, a grande preocupação era limpar o espaço urbano e afastar a população pobre entendida como ameaça a “saúde social”, onde as populares poderiam representar no futuro, em termos de “contaminação”, para a parte “sã” da cidade” (AZEVEDO, 1988).

É por isso que na década de 1940 há presença inicial do Serviço Social junto a moradores de favelas, ainda que não houvesse sido institucionalizado um trabalho social nesses espaços. Foi a partir dessa época que os assistentes sociais foram colocados para participar e auxiliar na “solução do problema”, desenvolvendo uma prática de verdadeira tutela através de ações educativas. Conforme Paz e Taboada (2010), de modo geral, era requisitado a esses profissionais princípios de utilidade no trabalho para educação dos moradores, considerados incapazes e dependentes, justificando assim a intervenção social.

Como mostra Santos (2020), entre 1920 e 1940, o Brasil viu sua taxa de urbanização triplicar, chegando a 31,24%. Dois fatores devem ser atribuídos para a efetivação desse

relevante dado. O primeiro, como já citado, foi a substituição da mão-de-obra escravizada pelo trabalho assalariado, ocasiando a migração para as áreas urbanas e a novas relações agora enfatizadas pela venda da força de trabalho. Outro ponto de destaque para esse crescimento foi a imigração de estrangeiros, principalmente europeus, que ocuparam posições de trabalho na produção agrícola do interior e nos primórdios das indústrias nacionais. A partir de então, o espaço urbano passou a ter maior relevância na formação socioeconômica brasileira.

A falta de uma política de Estado dedicada em garantir acesso a moradia ficou evidente nesse período, de modo que o aluguel era a prática mais recorrente e pouco intermedida pelo Estado. Segundo Bonduki (1994), só na cidade de São Paulo, na década de 1920, 19% dos prédios eram habitados por seus proprietários, predominando o aluguel como principal acesso a moradia. Mesmo assim, as iniciativas tomadas pelos governos da República Velha (1889-1930) no sentido de produzir habitação ou de regulamentar o mercado de locação residencial são praticamente nulas:

Assim, não é de se espantar que, até 1930, a parca legislação e as medidas governamentais concernentes à habitação popular não considerassem a melhoria das condições de residência das classes de baixa renda como seu principal objetivo. [...] Tratava-se, na ética dominante, de isolar ao máximo e de se evitar o crescimento destes focos de enfermidades e doenças sociais (prostituição, marginalidade, criminalidade etc.) (AZEVEDO, 1988, p. 107)

Resumidamente, nessa relação “[...] o Estado não assumia a responsabilidade de prover moradias nem a sociedade lhe atribuía esta função” (BONDUKI, 1994, p. 714). Com a crise econômica mundial iniciada em 1929, houve uma alteração na dinâmica do mercado global que atingiu o mercado interno do país. Para Maricato (2000) essa crise incentivou “[...] fortalecimento do mercado interno, com grande desenvolvimento das forças produtivas, diversificação, assalariamento crescente e modernização da sociedade” (MARICATO, 2000, p. 22).

Diante desse cenário interno de crescimento acelerado, aumento populacional e êxodo rural, logo a questão habitacional foi evidenciada pelo Estado como um problema a ser enfrentado, já que boa parte da classe trabalhadora estava despreparada economicamente para habitar as cidades, isso é, para construir ou financiar a casa própria ou até mesmo manter os aluguéis, muito comuns até então. Foi necessário, então, pensar em políticas estruturadas e captação de recursos para garantir acesso a moradia, precisamente, para a massa de trabalhadores urbanos.

2. FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR (FCP) E AS PRÁTICAS PIONEIRAS DOS ASSISTENTES SOCIAIS

A Fundação da Casa Popular (FCP) foi instituída pelo Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946 durante o governo do presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951)³. Com

³ Dados disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-norma-pe.html> Acesso em: 07/03/2024.

inspiração nos antigos IAP⁴, essa política trouxe a proposta, conforme o Art. 2º: “A Fundação destinar-se-á a proporcionar a brasileiros ou estrangeiros com mais de dezanos de residência no país ou com filhos brasileiros a aquisição ou construção de moradia própria, em zona urbana ou rural”.

Azevedo e Andrade (2011), analisando o contexto política de inserção da FCP em um governo populista, chamam atenção sobre a oficialização do FCP em tal data e afirmam que: “A escolha de 1º de maio para a promulgação do Decreto-lei que criou a Fundação da Casa Popular é reveladora do alcance político que se pretendeu dar a tal iniciativa” (AZEVEDO e ANDRADE; 2011, p. 2).

De início, uma comparação pode ser colocada onde a FCP ampliava o atendimento dos antigos IAP que só atendiam a trabalhadores associados. Já no Decreto-lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946⁵ estabelecia bases financeiras para a Fundação da Casa Popular e dá outras providências. No Art.1º desse novo Decreto-lei foram elencados onze objetivos a serem tratados pela FCP que iam além do financiamento de moradia a brasileiros e estrangeiros com mais de dez anos de residência no país, envolvendo, por exemplo, financiar obras urbanísticas, obras na zona rural, financiar as construções, de iniciativa, ou sob a responsabilidade de Prefeituras Municipais, empresas industriais ou comerciais, sem objetivo de lucro. No entanto, como os objetivos foram muito abrangentes, as realizações tornaram-se praticamente inviáveis:

A tarefa era desproporcional à força, aos recursos e à maturidade institucional da Fundação da Casa Popular. Não eram apenas constrangimentos de ordem técnica, financeira e administrativa que tornavam inviável a abertura de tantas frentes de trabalho. No plano político, muitos desses objetivos poderiam ser considerados assuntos de “peculiar interesse” do município, faltando-lhe competência constitucional para atuar livremente nessas áreas. Tampouco dispunha a Fundação de respaldo político, traduzido em recursos financeiros, apoio dos Estados ou legislação que lhe conferisse monopólio de algum recurso crítico, que lhe desse posição de vantagem para negociar com os municípios (AZEVEDO e ANDRADE; 2011, p. 3; 4).

Frente a ambição da FCP em atingir vários setores, havia uma desproporção com a real capacidade devido ainda a ausência de recursos e de uma ação coordenada o que fez com que as metas não se realizassem. Do ponto de vista do projeto, a estrutura das unidades habitacionais dos conjuntos tendia a um padrão, sendo considerada popular a residência de até 70 m² quando se tratasse de projeto de um piso e de um máximo de 60 m², com dois pisos. Geralmente, eram de três quartos, pois se visava a uma clientela de família mais numerosa.(AZEVEDO e ANDRADE; 2011)

Embora não tenha ocorrido um TTS estipulado em nenhuma dos decretos e leis desse programa habitacional, verifica-se que as práticas no processo anterior e posterior ao

⁴ Os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) são considerados a primeira política pública de habitação, embora sua função principal fosse a gestão dos fundos de aposentadoria dos trabalhadores de diversos setores associados a determinadas categorias. Para mais detalhes, ver BONDUKI (1994).

⁵ Dados disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9777-6-setembro-1946-458452-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 07/03/2024

financiamento da moradia foram conduzidas com a valorização de certos aspectos morais. Mais uma vez, o profissional do Serviço Social apresenta-se como protagonista de ações sociais. O papel da assistente social na FCP era atuar em acordo com essas práticas, tendo como função, por exemplo: “[...] certificar-se do número de filhos, das condições de moradia, da situação jurídica do domicílio, se havia processo de despejo que justificasse atenção especial e se a família dispunha de algum bem imóvel” (AZEVEDO e ANDRADE; 2011, p. 11).

Ao analisar algumas cláusulas do contrato da FCP, Azevedo e Andrade (2011) chamam atenção para aquelas em que punições e até a perda do imóvel seriam realizadas a partir de determinados comportamentos não aceitos como, por exemplo, a utilização do espaço da casa para outro caráter se não o exclusivo de moradia familiar. Assim, era proibida a utilização do imóvel para “atividade de caráter religioso, político, esportivo, recreativo ou outros inconciliáveis com a finalidade a que é destinado o imóvel” (AZEVEDO e ANDRADE, 2011, p. 13).

Outro ponto problemático da FCP pode-se ser elucidado com a constatação das burocracias no processo de inscrição no programa, o que ocasionou um acesso limitado ao mesmo. Ademais, a restrição da divulgação dos editais limitava o alcance popular. As práticas dessa política habitacional traziam consigo a filosofia do tipo paternalismo autoritário, pois envolvia práticas de clientelismo nas decisões de onde construir, selecionar e classificar as famílias candidatas. Analisando as cláusulas dos contratos, percebe-se não apenas para conservação do patrimônio da unidade habitacional, como também uma vigilância dos comportamentos dos moradores:

Previa-se punição, com perda da casa, para os “compradores que, por seu procedimento, vierem a tornar-se nocivos à ordem ou à moral do Núcleo Residencial, ou criarem embaraço à sua Administração”; ou o que “promover agitação de qualquer natureza no conjunto ou permitir que dependente seu ofaça”; ou ainda aquele “que se negar a receber, em seu imóvel, funcionários do Serviço de Assistência Social da FCP”; e “a prestar-lhe informações solicitadas” (AZEVEDO e ANDRADE; 2011, p. 13).

Como se vê, era pressuposto que as classes populares não estavam preparadas para a nova vida proporcionada e por isso a presença de profissionais de Serviço Social eram justificadas para orientar, vigiar ou punir aqueles que estivessem fora do padrão. Segundo Gomes (2001), entendia-se a necessidade de um trabalho educativo com essas populações eram consideradas inadaptadas, incapazes, dependentes, o que exigia uma intervenção social. As ações ocorriam de forma pontual e localizadas, descoladas de um contexto de política social mais amplo que permitissem os direitos de cidadania aos moradores.

Algumas práticas comuns envolviam visitas as casas nos primeiros anos da mudança dos moradores pois: “A imagem que se fazia era de um caos inevitável, de favelização dos núcleos, não fossem a onisciência e a onipresença da FCP” (AZEVEDO e ANDRADE; 2011, p. 13). Por isso, os autores problematizam essas práticas:

O autoritarismo era ainda mais gritante com a tentativa de controle do comportamento social. O que é “tornar-se nocivo à ordem ou à moral do Núcleo”? Por que as atividades de “caráter religioso, político, esportivo e recreativo” são “inconciliáveis com a finalidade a que é destinado o imóvel”? Como definir, senão de modo arbitrário e subjetivo, comportamentos que “criam embaraços” à administração? Se tais normas fossem levadas ao “pé da letra”, ter-se-ia poder

incomensurável e discricionário em mãos da Fundação e de seus funcionários, em prejuízo do próprio direito de propriedade. (AZEVEDO e ANDRADE; 2011, p. 13)

Nota-se, portanto, que a política de habitação está ligada ao tipo de ideologia política vigente da sua época, onde determinados padrões morais são impostos à classe popular como pré-requisito para que possam habitar determinado espaço. O convívio social até mesmo da *porta para dentro*, isto é, do espaço privado dos moradores, era medido pelo olhar rigoroso do Estado.

Apesar das críticas pertinentes, a importância do FCP se dá a medida em que se apresentou como o primeiro órgão federal que tinha como objetivo centralizar a política habitacional no Brasil. Para Villaça (1986), a FCP foi o primeiro órgão em escala nacional criado com objetivo de ofertar habitação popular e possuía uma abrangência de sua atuação, porém foi incapaz de dar conta de todas as propostas, pois:

Propunha-se a financiar não apenas casas, mas também infraestrutura urbana, produção de materiais de construção, estudos e pesquisas etc. Tais finalidades parecem indicar que houve avanços na compreensão de que o problema da habitação não se limita ao edifício casa, mas que houve pouco progresso na compreensão da faceta econômica e financeira da questão (VILLAÇA, 1986, p.25).

A produção da FCP é considerada de baixa expressão quantitativa, assim como mostra Fix (2011) do ano de fundação até sua extinção em 1960, não construiu mais do que 17 mil unidades em todo o país, número inferior comparado a produção dos IAP. Algumas das tentativas em reformar a estrutura FCP buscavam garantir fontes de recursos próprios e mais estáveis para o programa de casas populares e criar mecanismos que permitissem maior recuperação do capital investido.

Mesmo assim, o fim da FCP se deu, dentre outros motivos, pela ausência de recursos próprios, desarticulação dos governos posteriores e dos conflitos com os estados da federação. Segundo Rubin e Bolfe (2014) os grupos que seriam mais beneficiados encontravam-se desorganizados ou desinteressados em ser interlocutores do governo na formulação de uma política social, fragilizando ainda mais sua atuação. Com o golpe de 1964 e a consolidação do governo militar, a FCP passou a ser considerada pelos militares como uma instituição a ser deixada no passado e foi destituída logo em seguida.

3. DITADURA MILITAR: BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO (BNH) E A INSTITUIÇÃO DO TRABALHO TÉCNICO SOCIAL

Em 1964, após o Golpe Militar, a questão da habitação social é repensada e por meio da Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964⁶ instituía-se o Banco Nacional de Habitação (BNH), com o intuito basilar de construir milhares de unidades habitacionais pelo país. Os principais instrumentos de orçamentos foram provenientes do Fundo de Garantia Tempo e Serviço

⁶ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/546230>. Acesso em: 24/05/2021.

(FGTS)⁷, criado em 1967 e o Sistema Brasileiro de Poupança e Crédito (SBPE), com regulação pública de responsabilidade do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). As Companhias Estaduais de Habitação (COHABS) atuaram como os principais agentes promotores em cada estado. Como lembra Bonduki (2008) sobre a origem do BNH:

A famosa frase – ‘a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade’ – atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, expressa a preocupação de fazer da política habitacional baseada na casa própria um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas no país, em tempos de guerra fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente. (BONDUKI, 2008, p. 72)

A rapidez da origem do BNH, criado cinco meses após o golpe, é um símbolo da Ditadura Militar. Na concepção de Azevedo e Andrade (2011), tratava-se de incluir na pauta da agenda do novo governo a impressão de que seriam atuantes inclusive nos problemas sociais do país. A percepção foi de que havia “uma vacância de lideranças”, que “as massas estavam órfãs” e “socialmente ressentidas”. Era importante mostrar que o novo governo seria também receptivo as necessidades do povo brasileiro sem a demagogia da ideologia de esquerda, agindo repressivamente contra ela.

Entre os principais problemas da produção de habitação social do BNH estão, do ponto de vista mais técnico, a característica marcante de uma arquitetura padronizada das residências e edifícios habitacionais, desatendendo a variedade existente em um país repleto de diversidades regionais, e a baixa qualidade dos materiais utilizados nos empreendimentos. Além disso, os conjuntos habitacionais foram alocados em regiões periféricas em mais um exemplo de desarticulação entre projeto de HIS e política urbana, desconsiderando a necessidade de inserção urbana, sob a justificativa do alto preço da terra nas regiões centrais e urbanizadas. Assim, havia uma evidente diferença entre os conjuntos produzidos pelo BNH se comparadas as habitações orientadas por profissionais particulares, não apenas do ponto de vista da arquitetura, mas, sobretudo, pela qualidade física em relação às áreas padronizadas das COHABS do período (BONDUKI, 2008).

Na vigência do BNH foram reforçados aspectos ligados ao higienismo urbano como justificativa de melhor organização das cidades e projetos de habitação que estimularam a segregação socioespacial e o crescimento de periferias. Por isso, a década de 1960 foi acompanhada por um reforço e complexidade do acompanhamento social dos moradores desses espaços. De acordo com Paz e Taboada (2010) notava-se a presença da interdisciplinaridade na composição das equipes de acompanhamento social, contando com profissionais da área de ciências sociais e humanas, incluindo essencialmente sociólogos, psicólogos, pedagogos e, predominantemente, dos assistentes sociais.

O principal tipo de Trabalho Social foi desenvolvido pelos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs), criados em todas as regiões do país, em 1966, para gerir e acompanhar o Programa de Cooperativas Habitacionais, que atendiam com habitação de baixo custo, os trabalhadores sindicalizados contribuintes do FGTS, onde o objetivo era

⁷ O FGTS foi criado pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5107.htm Acesso em: 05/03/2024.

“orientar as cooperativas habitacionais, através de elaboração de projetos, regularização jurídica e fundiária, seleção dos candidatos, construção e entrega das obras e assessoria técnica e social” (PAZ e TABOADA, 2010, p. 46).

O Trabalho Social passou a ser desenvolvido na área das COHAB, através do recurso da Taxa de Apoio Comunitário (TAC), criado em 1973, objetivando à manutenção dos conjuntos habitacionais e seus equipamentos comunitários. O recurso foi designado ainda para o pagamento dos assistentes sociais que atuavam em campo junto da população.

No entanto, o Trabalho Social não era elaborado com propósito de fomentar a participação ativa e compreensão crítica dos moradores como agentes de transformação social. As práticas eram funcionalistas e burocráticas, voltadas para administração da moradia, sendo priorizada a responsabilidade individual do morador tanto pelo imóvel quanto pelos equipamentos coletivos construídos pelo governo (PAZ e TABOADA, 2010).

Há um marco importante na revisão dessa ideologia presente do Trabalho Social no âmbito do BNH com a realização do 1º Encontro dos INOCOOPs, em 1972. O evento sinalizou para o compromisso do BNH em dar suporte formativo aos agentes de modo que após o Encontro, foram melhor estruturadas equipes e definidas as diretrizes e o arcabouço metodológico do Trabalho Social.

Outro destaque na década de 1970 foi a constituição do Subprograma de Desenvolvimento Comunitário (SUDEC), em 16 de janeiro de 1975, através da Resolução de Diretoria 40/75, que institucionalizou o Trabalho Social nacionalmente nos programas ofertados pelo BNH a Estados e municípios, programas estes que atendiam a populações diferenciadas, especialmente por faixas de renda. Segundo Paz e Taboada:

Assim, o trabalho social passou a ser uma exigência nos Programas Habitacionais das Companhias de Habitação e nos Programas de Cooperativas Habitacionais, a partir de 1975 e na década de 80 do século XX, nos Programas destinados à populações de baixíssima renda, como o Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR), o João de Barro e o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), bem como nos Programas de Saneamento para População de Baixa Renda (PROSANEAR) (PAZ e TABOADA, 2010, p. 46)⁸.

O Trabalho Social parecia adquirir um caráter menos burocrático e administrativo caminhando no sentido de que o morador se assumisse como cidadão portador de consciência de seus direitos e deveres e da importância de sua participação social. Paz e Taboada (2010) destacam que embora estivesse imerso em um período de repressão, o Trabalho Social adquiria uma programação mais cidadã, voltando-se aos direitos e deveres dos que adquiriam a unidade habitacional, incluindo acompanhamento de pré e pós mudança.

O estímulo passou a ser o de organizar a comunidade recém-formada no conjunto habitacional, sobretudo para os que passariam a habitar construções verticalizadas e que precisariam estabelecer reuniões de condomínio, por exemplo, bem como o uso adequado para que os equipamentos comunitários fossem mantidos em bom estado e ainda

⁸ Esses programas visavam obras de urbanização, melhorias nas habitações pré-existentes, equipamentos urbanos, regularização de lotes e apoio à autoconstrução, mas não tinham como prioridade a produção de novas unidades habitacionais” (PAZ; TABOADA, 2010, p. 47).

a integração da comunidade com o entorno.

Nos anos iniciais da década de 1980, as lutas por redemocratização do país levaram a organização de movimentos específicos. Espalharam-se, principalmente nas metrópoles, os movimentos que reivindicavam por moradias, urbanização, regularização, melhorias e serviços urbanos. Em linhas gerais, pode-se afirmar que o trabalho das equipes técnicas nesse momento, além da sua atuação específica profissionalmente, voltou-se a dar apoio mobilização popular. Os movimentos de moradia passam a identificar os técnicos como aliados de suas lutas, num contexto mais amplo de lutas pela redemocratização.

Como parte de uma postura combativa as determinações dadas pelo militarismo, observou-se que os profissionais na década de 1980 passaram a contrariar o modelo de remoção. No que se refere ao desenvolvimento do Trabalho Social foi acrescida “a preocupação com o meio ambiente e com a sustentabilidade das famílias, iniciando-se a discussão de programas de geração de trabalho e renda, e projetos de educação ambiental associados ao trabalho social na habitação de interesse social” (PAZ e TABOADA, 2010, p. 48).

Em relação aos resultados quantitativos, durante os vinte e dois anos de vigência o BNH financiou em torno de 4,3 milhões de habitações, cerca de 25% das moradias construídas no país entre 1964 e 1986. Desse total, 2,4 milhões com recursos do FGTS para o setor popular e 1,9 milhão para setor classe média com recursos do SBPE. Porém, a população de baixa renda é responsável por apenas 20% dos financiamentos (RUBIN e BOLFE, 2014,). Por isso, conclui-se que os resultados do BNH favoreceram as camadas médias e marcaram o planejamento urbano e seu impacto nos bairros construídos as margens das cidades.

Com a chegada dos anos 1980, o país passava por um clima de insatisfação política que demandava pelo fim do regime militar, por novos processos democráticos e a reconstituição de direitos civis, políticos e sociais. Diante dessa conjuntura, não demorou para que fossem dirigidas críticas à atuação do BNH. Simultaneamente, ganhava força organizações de Movimentos de Moradia, oriundo inclusive daqueles que, devido baixa renda, não foram inseridos no programa de financiamento. Internamente, o sistema entrou em uma profunda crise, dentre um dos motivos principais, pela adoção de uma redução significativa das parcelas do financiamento como medida para amenizar as críticas que recebia que agravou a situação.

A alta inflação do início da década de 1980 colaborou para a queda do programa habitacional, causando aprofundamento da inadimplência dos financiamentos concedidos pelo sistema além de redução na capacidade em arrecadação tanto do FGTS. Tal panorama tornou insustentável a permanência do BNH, que foi extinto em 1986. A partir daí, as funções e encargos do BNH foram transferidos para a Caixa Econômica Federal (CEF). Com isso, ocorreram várias mudanças no quadro institucional do governo que corroborou na desarticulação da política urbana e habitacional existente no país.

Apesar de todas as críticas ao BNH, Bonduki (2008) considera a atuação desse Banco como uma política relativamente articulada e coerente, por ter sido o único período em que o país teve de fato uma política de HIS. Como consequência dessa extinção, destaca-se o

enfraquecimento das COHABS que eram as principais responsáveis pelo atendimento das demandas do BNH e o desmembramento SFN. Além disso, como lembram Rubin e Bolfe (2014), existia um alto número de inadimplentes e o déficit habitacional não estava solucionado.

Na realidade, a década de 1980 não foi desfavorável somente no setor habitacional. Toda a sociedade sentiu o impacto de uma economia desestruturada, ficando um período conhecido como “*década perdida*”. De acordo com Maricato (2000) a recessão econômica aprofundou as desigualdades, e pela primeira vez o Brasil teve “[...] multidões concentradas em vastas regiões — morros, alagados, várzeas ou mesmo planícies — marcadas pela pobreza homogênea” (MARICATO, 2000, p. 23).

A partir de então, a política habitacional ficaria marcada por uma desarticulação nacional. Após a extinção do BNH, as principais iniciativas para produção de HIS tiveram que ser formuladas pelos municípios e estados devida à ausência que marcou a política nacional no período. Consequentemente, a CEF sucessora dos encargos do BNH, entre os anos de 1987 até 1998, não criou nenhum programa ou diretriz para o Trabalho Social em nível federal. Esse longo período de vazio institucional para políticas de HIS culminou em grandes desafios para a reestruturação nos anos 2000.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O histórico levantado com a pesquisa bibliográfica nesse trabalho levou a apontar que a atuação dos profissionais do Serviço Social em diferentes políticas de habitação teve a função ideológica de repressão sobre a organização da classe trabalhadora e sua expressão política, além de controle propriamente dito em muitos casos. É importante lembrar que a regularização da profissão do assistente social ocorreu no governo de Getúlio Vargas e a instituição formal do TTS para programas de HIS foi no decorrer do regime militar, ou seja, ambos em períodos anti-democráticos que com as devidas especificidades de cada momento, evidenciam como a assistência à população periférica dentro das políticas habitacionais sempre esteve ligada a contexto de ideologias desenvolvimentistas.

Nesse trabalho não foi possível abarcar a ampla e complexa trajetória da relação entre política de habitação social e trabalho social. Ainda sim, pode-se concluir que concomitantemente as políticas de produção de HIS, confirma-se que o trabalho do assistente social se mostrou presente desde a década de 1930 em bairros periféricos e em comunidades de grandes centros urbanos, ainda que não fosse nesse momento exatamente estruturado como um TTS.

O Serviço Social teve sua origem “fetichizada misticamente” (MARTINELLI, 2000) como uma prática a serviço da classe trabalhadora, servindo na realidade como um instrumento da burguesia que tratou imediatamente de consolidar sua identidade afastando-o da trama das relações sociais, do espaço social mais amplo da luta de classes e impossibilitando o desenvolvimento da consciência de classe. Interesse perceber como essa estrutura foi revista pela classe na década de 1980, aliando-se a luta dos movimentos sociais e propondo uma análise mais crítica para sua atuação junto as populações periféricas.

De forma geral, as políticas de habitação social da FCP e do BNH sobrepujaram os interesses de mercado ao social, (re)produzindo padrões construtivos de baixas qualidade e periféricos, sobretudo nas grandes cidades. Com isso, percebe-se facilmente as fragilidades de cada política habitacional, mas, principalmente a disposição dessas políticas que burocratizaram o acesso a moradia para a população mais pobre. Além de terem investido em atendimentos sociais que vigiavam e moralizam os comportamentos desses moradores, em sua maioria, realizados por profissionais do Serviço Social, as práticas cotidianas da população mais pobre não eram entendidas como corretas, e por isso a necessidade de uma assistência social presente e rígida.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, S. de. **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH**. Revista de Administração Pública, n. 4, out.- dez. 1988.

AZEVEDO, S. de; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social**. Análise Social, v. XXIX, 1994.

BONDUKI, N. G. **Política Habitacional e Inclusão Social No Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. In: Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, n. 1, p. 70–104, 2008. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf > Acesso em: Março de 2024.

FIX, M. de A. B. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese de Doutorado, Campinas, Instituto de Economia — UNICAMP, 2011.

GOMES, M. F. C. M.; PELEGRINO, A. I. de C. (Org.). **Política de habitação popular e trabalho social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

MARICATO, E. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**. São Paulo em Perspectiva, 2000.

MARTINELLI, M. L. **Serviço Social: identidade e alienação**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

PAZ, R. D. O. da; TABOADA, K. J. **Política Nacional de Habitação, Intersetorialidade e Integração de Políticas Públicas**. In: Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

RUBIN, G. R.; BOLFE., S. A. **O desenvolvimento da habitação social no Brasil**. Revista do Centro de Ciências Naturais e Exatas — UFSM. Ciência e Natura, Santa Maria, v. 36, n. 2, maio-ago. 2014.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2020.

SHIMBO, L. Z. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2010.

VILLAÇA. F. **Espaço interurbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA. F. **O que todo cidadão deve saber sobre habitação.** São Paulo: Global, 1986.

