

O Banco Nacional de Habitação (BNH): uma proposta de revisão bibliográfica

Maria Alejandra Bruschi Costa¹
Orientadora: Profa. Dra. Nilce Cristina Aravecchia Botas
Pesquisa de Iniciação Científica desenvolvida entre 2010-2011 com financiamento do Núcleo de Pesquisa da Escola da Cidade

Este artigo é resultado parcial da pesquisa realizada no âmbito do Programa de Iniciação Científica da Escola da Cidade - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Propõe entender os mecanismos institucionais de provisão habitacional pelo Banco Nacional da Habitação, que vigorou de 1964 a 1986. O levantamento bibliográfico proposto parte da recuperação análoga dos documentos oficiais, e da produção de viés crítico, vinda de acadêmicos que exerciam oposição ao regime militar, assim como também a produção vinculada ao Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Para a consolidação da revisão adotamos três pontos que consideramos vertebrais na formulação de uma política pública que pretenda equacionar o problema habitacional: as políticas de desenvolvimento urbano; o desenvolvimento tecnológico na construção civil; e o acesso aos financiamentos para as famílias de menor renda.

Palavras-chave

Habitação social, planejamento, BNH

The Brazilian National Housing Bank (BNH): a literature review

This paper is a partial result of a research conducted under the Undergraduate Research Program of the *Escola da Cidade* - School of Architecture and Urbanism. The article aims to understand the mechanisms of institutional housing provision by the National Housing Bank, which lasted from 1964 to 1986. The literature review started from the simultaneous recovery of official documents, the production of critical bias coming from academics who made opposition to the military regime, and the written production linked to the Institute of Architects of Brazil (IAB). To consolidate the literature review we take three main points in the analysis of the public policy that has the objective to equate the housing problem: policies on urban development, technological development in construction, and access to finance for lower income families.

Keywords

Social housing, urban planning, BNH

Banco Nacional de vivienda (BNH): una propuesta de revisión bibliográfica

Este artículo es el resultado parcial de la investigación realizada dentro del Programa de Iniciación Científica de la *Escola da Cidade* - Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Se pretende entender los mecanismos institucionales de concesión de vivienda por el Banco Nacional de Vivienda, durante el período de 1964 a 1986. La búsqueda bibliográfica propuesta parte de la recuperación análoga de la documentación oficial, y de la producción de un punto de vista crítico, partiendo de académicos de oposición al régimen militar, así como también de la producción escrita vinculada al Instituto de Arquitectos de Brasil (IAB). Para consolidar la revisión adoptamos tres puntos que consideramos vertebrales en la formulación de una política pública que pretenda enfrentar el problema de la vivienda: las políticas de desarrollo urbano; el desarrollo tecnológico en la construcción civil; el acceso a la financiación para familias de menos recursos.

Palabras-clave

Vivienda social, planeamiento urbano, BNH

1. Introdução

O problema habitacional no Brasil esteve no imaginário e na ação de técnicos e políticos durante todo o século XX e ainda no XXI. Sua importância cresceu na mesma medida da explosão demográfica a partir da década de 1940. Tornou-se um veículo fundamental para impulsionar o crescimento econômico ao final da década de 1960, e manteve-se como um desejo para os que nunca foram contemplados com as ações governamentais, que procuraram opções alternativas como saídas à falta de moradia.

Este artigo, desenvolvido no âmbito do Programa de Iniciação Científica da Escola da Cidade, trata da sistematização de alguns discursos sobre habitação nascidos no poder político, nas associações de arquitetos e na academia, durante o período de vigência do órgão responsável pelo financiamento da maior produção habitacional pública do país, o Banco Nacional de Habitação (BNH). Criado pelo governo militar o Banco funcionou de 1964 a 1986, recorte temporal adotado para a revisão bibliográfica. Como forma de organizar essa revisão bibliográfica, adotamos três recortes: a política de desenvolvimento urbano, o desenvolvimento tecnológico na construção civil, e as formas de acesso ao financiamento, pautas escolhidas para facilitar a revisão.

As informações vêm tanto das publicações governamentais como das instituições de ensino, que criaram uma frente de oposição às ações do Banco e, conseqüentemente ao regime político instaurado. Para confrontar a bibliografia sobre o tema propriamente dito, buscamos reconstruir o contexto no qual o Banco Nacional da Habitação se desenvolve, desde os antecedentes da sua criação até seu fechamento em 1986.

2. Contexto político

Diferentes acontecimentos marcaram a atuação do BNH no campo político, no econômico e conseqüentemente no social, considerando que a crise política que culminou no golpe para a implantação da ditadura militar no país antecede ao ano da sua criação.

Segundo Paul Singer (1977), os acontecimentos políticos de 1964 tem derivação direta da crise econômica e social que os antecederam. O tipo de Estado implantado levou reformas de natureza social e econômica a ficarem postergadas ou esquecidas, considerando a necessidade de repressão das forças mais progressistas, para que se instaurasse a política de viés mais conservador. Ao final dos anos 1950 o crescimento econômico do país veio acompanhado de contradições que ficavam demonstradas no aumento progressivo da inflação e numa diminuição do valor do salário real. Isso levou a uma mobilização e radicalização das massas gerando a crise política cujo ápice foi a renúncia de Jânio Quadros em 1961. O agravamento dos problemas chegou ao ponto mais crítico entre os anos de 1963 e 1965.

Após a renúncia de Jânio Quadros, seu vice João Goulart deveria assumir. Grandes pressões da oposição determinaram a mudança da forma de governo de presidencialismo para parlamentarismo. Em 1963 foi chamado um plebiscito que decidiu pela volta ao presidencialismo. João Goulart, comprometido com as bandeiras trabalhistas, iniciou a discussão sobre as chamadas reformas de base. Dessas reformas (administrativa, tributaria, bancaria etc.) a agrária chamava maior atenção e produziu as maiores polarizações político ideológicas. Os arquitetos, reunidos no Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), também entraram nessas discussões. O Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), promovido pelo IAB, com o apoio do governo federal através do Instituto de Pensões e Aposentadoria dos Servidores do Estado (IPASE), realizado no Rio de Janeiro e em São Paulo, em 1963, foi organizado nessa perspectiva. Algumas das propostas discutidas durante o seminário seriam apropriadas pelo regime militar que se instaurou no país após 1964, como a centralização das políticas habitacionais em um só órgão. Outras, mais progressistas, seriam sempre postergadas. (KOURY e BONDUKI, 2007).

Na política econômica, a adoção do Plano Trienal de Desenvolvimento, na primeira metade de 1963 causou forte recessão, cujas conseqüências no plano político levaram à derrubada do governo de João Goulart pelas Forças Armadas, em março de 1964. Mesmo com a mudança drástica de poder, as transformações de natureza econômica só seriam significativas a partir do ano de 1967, interrompendo, por

fim, uma orientação mais progressista. (SINGER, 1977).

O período histórico que começa em 1964 e vai até 1986 pode ser dividido em três etapas: de 1964 a 1974, quando os militares realizam as principais reformas; de 1974 a 1982, quando há um período de distensão eleitoral; e de 1983 a 1988, quando ocorre a abertura democrática. Como primeiro presidente do regime ditatorial, o Marechal Humberto de Alencar Castello Branco instaurou, a partir de abril de 1964, o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). Foram tomadas várias medidas como o arrocho salarial, o aumento de impostos e tarifas públicas e o corte de subsídios a produtos básicos. No mês de agosto deste mesmo ano foram criados o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Essa medida buscava demonstrar que o novo governo se importava com as necessidades da população e se apresentava disposto a trabalhar na melhoria de suas condições de vida. Também foi criado o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), com o objetivo de mostrar sensibilidade às discussões do período anterior. Essas medidas eram necessárias para conter as massas e se possível ter o apoio delas (AZEVEDO; ANDRADE, 1982). Os atos institucionais davam as letras das decisões que orientavam a política, tendo como ápice o AI-5, que teve o objetivo de endurecer ainda mais o regime ditatorial.

Em 1973, o general Ernesto Geisel começa uma gradual abertura política. Em 1977, o governo fecha temporariamente o congresso, emenda à constituição e baixa uma série de decretos lei. No mesmo ano, é aprovada a Emenda Constitucional n.11 que revogava as reformas promovidas pelo AI-5. Em 1979 é aprovada a Lei de Anistia e a Nova Lei de Partidos. Em 1983, começam as mobilizações pelas eleições diretas para presidência da república, movimento que ficou conhecido como “diretas já”.

3. O Banco Nacional de Habitação

A lei Nº 4380 de 21 de agosto de 1964 instituiu o Plano Nacional de Habitação, criou o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Havia deliberada intenção de responder às massas que sofreram uma gradual politização durante o

governo de João Goulart. O governo militar tentaria ganhar legitimidade e o problema da habitação seria veículo dessa vontade. É assim que num primeiro período o banco dará prioridade ao problema habitacional em detrimento da política urbana. Também a ideologia da “casa própria”, assim como a geração de empregos pela dinamização da indústria da construção civil em período de crise, influenciou na elaboração dos programas.

[...] a solução do problema pela casa própria tem esta particular atração de criar o estímulo de poupança que, de outra forma, não existiria, e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem. (CAMPOS apud AZEVEDO; ANDRADE, 1982)

Num primeiro momento, os fundos para o BNH viriam de 1% da folha de pagamento dos trabalhadores em regime CLT. Em 1967 *o governo de Castello Branco cria o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – uma forma compulsória de poupança*. O BNH administraria poupanças voluntárias de letras imobiliárias e cadernetas de poupança de sociedades de crédito imobiliário, de associações de poupança e empréstimo e das caixas econômicas. *A elevação da carga fiscal só foi possível pela centralização do poder no Executivo Central*.

Assim, a fonte principal dos recursos empregados nas inversões públicas ou que o Estado passou a transferir ao setor privado sob a forma de crédito, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) ou pelo Banco do Nordeste, etc., continuaram sendo os assalariados, como antes, só que a forma como estes recursos passaram a ser “transferidos” mudou. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982)

A atuação do BNH nos procedimentos executados para desenvolver os programas propostos foi, e continua sendo, alvo de críticas, pelas conseqüências que a produção massificada de habitação trouxe para as cidades, que segundo alguns autores, contribuíram para agravar os problemas urbanos e de déficit habitacional.

Foram três os principais questionamentos levantados frente à atuação do BNH. O primeiro refere-se à incapacidade

dade de cumprir um dos seus principais objetivos, atingir com o programa de financiamento habitacional as faixas de menor renda, ou seja, de 0 a 3 salários mínimos. Outro ponto foi o da uniformização das soluções adotadas no território nacional, que desconsiderava características locais e gerava grandes massas de construção padronizada e monótona. E, por último, a desarticulação entre os órgãos responsáveis pela construção das habitações e o desenvolvimento urbano, que implantou conjuntos em lugares longínquos e carentes da infraestrutura.

Numa primeira fase de atuação do Banco de 1964 até 1969 seria destacável a quantidade de habitação financiada para o mercado popular. Já no período 1970-1974, o financiamento deste tipo de habitação decresce quase pela metade em relação ao período anterior. Em 1976 houve um crescimento das operações realizadas pelas COHABs, as Companhias de Habitação Municipais e Estaduais, registrando-se nesta década a primeira superação das habitações do mercado popular em relação às do mercado médio. Foram, no período 1975-1980, financiadas 76% do total de habitações populares construídas durante a existência do BNH.

A revisão bibliográfica a seguir traça um paralelo entre publicações institucionais e interpretações críticas. Como adiantado, seguimos o seguinte recorte temático: políticas de desenvolvimento urbano, desenvolvimento tecnológico, e formas de acesso aos financiamentos.

4. Políticas de desenvolvimento urbano

Desde a passagem do século XIX para o século XX, a urbanização foi entendida por vários segmentos e também pelo estado como estratégica para o desenvolvimento econômico. Para os setores que ocupam o poder no Brasil a partir de 1964 não é diferente: a urbanização seria a alavanca do próprio desenvolvimento, levando o país ao grupo dos países ricos. Vastas são as citações nos documentos oficiais do BNH em que a urbanização é colocada como fim num processo de desenvolvimento. Exemplos disso podem ser encontrados mesmo nas palavras de Rubens Vaz da Costa, presidente do BNH entre 1971 e 1974

Com a urbanização tornam-se maiores os mercados,

crece a necessidade de produzir mais e melhor, aumentam e se diversificam as oportunidades de emprego, sobe a produtividade em verdadeira espiral de prosperidade e de avanço do bem-estar social. (COSTA, 1973)

A história do desenvolvimento econômico é também a crônica da urbanização, da industrialização, da crescente demanda de serviços e da mecanização da agricultura. É, em resumo, a descrição da evolução da humanidade. (COSTA, 1973)

Seria novamente Rubens Vaz da Costa que, no Encontro de Prefeitos das capitais sobre desenvolvimento urbano, ao se referir ao crescimento acelerado da população que mora nas cidades, afirmaria:

[...] são as forças incoercíveis do progresso, da industrialização e do desenvolvimento, transformando a sociedade brasileira. Não devemos opor-nos a elas, mas procurar orientá-las para que se humanizem as cidades, melhore a qualidade de vida, se preserve o meio ambiente, reduzam-se as desigualdades sociais e mais justamente se repartam os frutos do trabalho da nação brasileira. (ENCONTRO..., 1973)

Gabriel Bolaffi, um dos autores da vertente acadêmica de crítica ao BNH, coloca no entanto, os limites da relação entre urbanização e desenvolvimento:

O valor atingido pela renda per capita em 1978 indica que desde o ano da criação do BNH até o presente, pelo menos em termos nominais, a torta da riqueza nacional nesse país cresceu cinco vezes. Só que em vez de reparti-la, os donos da casa já começam a falar em coibir-lhe o excessivo crescimento. (BOLAFFI, 1979)

As análises da realidade brasileira, e dos problemas enfrentados na época consideraram como ponto importante o crescimento da população que seria determinante junto às elevadas taxas migratórias do campo às cidades. Esse discurso é facilmente encontrado em vários documentos oficiais:

Estamos enfrentando dificuldades seríssimas para elevar a qualidade de vida em nosso país. Isto é consequência, sem dúvida, da nossa elevada natalidade. [...] A melhoria da qualidade de vida dos brasileiros está relacionada com a melhor utilização dos nossos recursos, especialmente os recursos humanos, da melhoria na distribuição da renda e da riqueza, de reformas que

aperfeiçoem nossas instituições políticas, sociais e econômicas, etc. Mas depende também e, fundamentalmente, da adoção de política demográfica, baseada em amplos programas de planejamento familiar voluntário, que reduzam o ritmo de crescimento de nossa população. (COSTA, 1977)

Comumente se responsabilizou o crescimento explosivo da população, pelos problemas da falta de infraestrutura e da falta de recursos para enfrentar a expansão horizontal. Porém, vozes dissonantes, novamente representadas aqui por Bolaffi, alertavam para a tendência a certa naturalização dos problemas urbanos:

[...] procura-se obscurecer o fenômeno, confundindo-o com os processos naturais. O empobrecimento e a deterioração das cidades são apresentados à população como um processo orgânico de envelhecimento natural, ou de crescimento excessivo, e não como a consequência direta da economia política vigente. Embora se fale em “funções urbanas”, “vias arteriais” e se utilizem outros conceitos derivados de organismo do século XIX, as cidades não são formadas por células vivas, mas por propriedades privadas e por serviços públicos. (BOLAFFI, 1979)

As políticas urbanas adotadas no período passam pela trajetória do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFAU), que atuou vinculado ao BNH, e em estreita relação com os municípios. Criado com o objetivo de encaminhar pesquisas sobre o déficit habitacional e ajudar os municípios na elaboração dos seus planos diretores, existiu de 1964 até 1974. Os recursos para seu funcionamento viriam da criação do Fundo de Financiamento para o Planejamento Local (FIPLAN). Alvo de muitas críticas, o SERFHAU não teria conseguido amenizar os problemas crescentes de expansão urbana sem infraestrutura adequada. Em 1967 o órgão sofreu uma reformulação, passando de apoio ao sistema de habitação, para ser apoio ao planejamento urbano e local no Brasil. A condução da política urbana e habitacional foi consolidando um campo de debate teórico e conceitual:

O SERFHAU é um órgão de caráter nacional que, no nosso entender, deve ter, cada vez mais, funções normativas; um órgão que tenha a seu cargo a elaboração de normas gerais, o fornecimento sistemático de informações úteis e atuais. Uma fonte de documentação, de

natureza especializada e da mais ampla diversificação, no campo dos assuntos municipais, incluindo normas e modelos de planejamento, que evolua em função de suas tarefas e fins específicos, deixando a parte executiva do treinamento, da organização e funcionamento dos cursos a cargo das superintendências. (CAVALCANTI, 1973)

Finalmente, durante os seus dez primeiros anos de existência, apesar de instituído o Serviço de Habitação e Urbanismo, com o objetivo de criar condições e estímulos para o planejamento urbano, ao abdicar da gestão dos créditos que concede, o BNH somente contribuiu para agravar os problemas urbanos. Por mais que isto seja paradoxal, o uso que tem sido feito dos recursos do BNH não fez mais do que multiplicar na escala da construção em série, mas sem os ganhos em produtividade desta última, os efeitos urbanísticos dos lotes vendidos a prazo na periferia das grandes cidades “com mil tijolos postos” no terreno. Um processo industrial de favelamento. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982)

Gradualmente, o BNH foi ampliando seu campo de atuação, do financiamento de habitação ao desenvolvimento urbano. Vários programas foram criados para responder as críticas sobre a falta de infraestrutura nos conjuntos habitacionais, que eram cada vez mais frequentes. Alguns teóricos, porém, encontraram nessa preocupação e nos planos apresentados outros objetivos não manifestos e que serviriam de motivo para a ampliação da intervenção estatal no campo do desenvolvimento urbano. Maricato faz uma distinção entre os investimentos realizados e sua finalidade:

[...] apoio aos conjuntos habitacionais (infraestrutura e equipamento complementar); obras urbanas propriamente desligadas de conjuntos residenciais financiados pelo BNH e por vezes desligados até mesmo do uso residencial; obras de apoio a grandes projetos de abrangência inter-regional ou nacional. (MARICATO, 1987)

Para a autora, não seria necessário diferenciar o financiamento para as diversas faixas de renda, mas sim diferenciar o que foi produção habitacional propriamente dita dos recursos dirigidos para o desenvolvimento urbano e de polos industriais. Assim se explicitam os interesses das empresas de edificação e das empresas de construção pesada

que, muitas vezes, são de maior porte do que as de edificação. Nesse sentido, um dos programas de grande alcance foi o PLANASA, que se encarregaria de estender a rede de água e esgoto a todo o país, como aponta a fala institucional:

Os programas cooperativos, lançados pelo Governo Federal no campo do desenvolvimento urbano, situam-se entre os maiores do mundo. Destacam-se ao lado do Plano Nacional de Habitação, pedra angular da ação do BNH, o PLANASA, que tem por meta levar água de boa qualidade a 65 milhões de brasileiros em 1980, e a controlar a poluição hídrica através de adequados sistemas de esgotos sanitários, e o grandioso programa recém instituído pelo Presidente Médici – o PLANHAP – cujo objetivo é eliminar o déficit habitacional das populações com renda familiar de um a três salários mínimos, e posteriormente manter em equilíbrio a oferta e a demanda de moradias para as famílias naquela faixa de renda. (ENCONTRO..., 1973)

Os recursos a seu dispor permitiram financiar número de vivendas superior à possibilidade de suprimento pelos Estados e Municípios, de serviços de água e esgotos sanitários. O plano Nacional de Saneamento – PLANASA – foi a resposta do BNH a este desafio. Para auxiliar as cidades a preparar planos diretores que ordenem o seu crescimento, estabeleceu um fundo que é administrado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Muitos conjuntos habitacionais construídos com financiamento do BNH ficaram sem ruas calçadas, sem escolas, sem casas comerciais, sem centros comunitários, devido à escassez de recursos das autoridades locais. O BNH criou mecanismos de financiamento que permitem suprir tal deficiência através da construção de equipamento comunitário adequado. (COSTA, 1973)

Sem deixar de considerar a importância que o acesso a saneamento tem na saúde da população, a passagem mostra como o PLANASA criou obstáculos aos pequenos municípios, que foram obrigados a sua adesão como condição para a participação do projeto CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada). O objetivo do projeto CURA era o de estimular o adensamento da população urbana e reduzir os efeitos da especulação imobiliária com obras de infraestrutura. Ele era considerado um dos programas com inten-

ção expressa de reduzir os impactos das obras nos preços dos terrenos, mas acabou muitas vezes por produzir o efeito contrário. (MARICATO, 1987).

Tradicionalmente água e esgoto têm sido subsidiados pelas prefeituras municipais. Com o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), tais serviços, antes considerados “bens públicos”, vêm sendo privatizados, em detrimento dos setores menos privilegiados da sociedade. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982)

Em 1975 foi posto em prática o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB). Financiavam-se lotes com luz, água, esgoto e uma pequena unidade do tipo embrião que seria ampliada posteriormente pelo proprietário por autoconstrução. O programa era direcionado a famílias com renda até 3 salários mínimos. Na mesma linha foram criados o Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR) em 1979, e o Projeto João de Barro em 1984. Este último com base deliberada na autoconstrução, as Prefeituras deveriam dar os terrenos e implantar a infraestrutura necessária enquanto o futuro morador arcaria com a construção da residência.

O BNH financiará a urbanização de terrenos, incluindo dotação adequada de equipamentos comunitários, e os poderes públicos estaduais e municipais venderão tais terrenos, a preços subsidiados, às famílias que desejem construir suas moradias com esforço próprio e ajuda comunitária. Quatro programas piloto de terrenos urbanizados estão sendo executados e a experiência que estamos colhendo permitirá a elaboração de planos para facilitar a venda de um milhão de terrenos urbanizados até 1980, a famílias sem renda certa ou de recursos escassos. (COSTA, 1973)

O BNH estendeu seu campo de atuação ao desenvolvimento urbano, diferente do caso da Fundação da Casa Popular, órgão que antecedeu e, que, criado em 1946, também propunha a concentração de recursos para a solução habitacional, mas que não foi além da construção de moradias. Isso não isentou o Banco de críticas referentes ao modelo de política de urbanização defendido por ele e a sua atuação como veículo do Estado no papel de distribuição de riquezas. Além do financiamento para obras de saneamento, o BNH investiu em obras de infraestrutura de trans-

portes, como por exemplo, no metrô de São Paulo e do Rio de Janeiro, com custos muito superiores aos metrôs de outras cidades, sendo construídos na mesma época. Essas obras seriam levadas adiante por empresas de construção pesada de grande porte. Um dos planos de maior polêmica foi o investimento da SABESP no SENEGRAN (Sistema de Coleta e Tratamento de Esgotos da Grande São Paulo). Ele não lograria melhorar as condições de esgoto da região metropolitana, tendo como exemplo o tratamento dos poluentes do Rio Tiete.

A participação do BNH em obras urbanas teria um incremento até meados da década de 1970, quando houve a tentativa de re-impulsionar os financiamentos para o mercado popular, sendo que, somente a partir dos anos de 1976 as mudanças começam a ser perceptíveis com a volta à cena das COHABs. Mesmo com essa série de programas criados pelo governo federal, as periferias das grandes cidades seguiram um crescimento constante. O loteamento clandestino tornou-se uma saída ao acesso à terra e, ao mesmo tempo, um negócio ao longo da década de 70.

O loteamento irregular é presença constante em todas as grandes cidades brasileiras, resultando inequívoco de uma política habitacional que desconhece as necessidades habitacionais da maior parte da população e de um processo de crescimento urbano onde os grandes e pequenos especuladores imobiliários gozam de ampla liberdade. (MARICATO, 1987)

Essa ocupação e expansão dos locais periféricos têm a ver com o valor do solo, ou seja, com aqueles mecanismos econômicos que segundo Bolaffi:

[...] conferem ao solo urbano funções econômicas alheias à sua utilidade intrínseca enquanto bem natural e ao papel que deveria desempenhar na composição e na organização do espaço requerido para as atividades públicas ou privadas da população. (BOLAFFI, 1979)

Na mesma direção, formula-se a análise de Maricato: A recessão econômica com desemprego em massa que se aprofunda em 1983 causou uma aceleração nos processos de invasão. E se até passado bem recente (1981 e começo de 1982) as invasões eram tratadas como caso de polícia, em seguida, com a crise econômica, e com alguns Estados governados pela oposição, a política é de

tolerância. A orientação oficial de urbanizar favela substitui a de remoção. (MARICATO, 1987)

Segundo a autora, essa orientação de urbanizar em lugar de remover, não foi algo positivo, e sim uma alternativa criada pelo governo a fim da não aprovação de leis que restringissem a retenção e a especulação da terra urbana. Os resultados da lei federal 6766, criada para dar poderes aos municípios para penalizar os loteamentos clandestinos não satisfaziam, seja por atos de corrupção entre funcionários municipais e loteadores, seja por despreparo dos primeiros. Por parte da crítica à política do BNH, grande expectativa era gerada sobre as iniciativas da sociedade civil, como a lei de “reforma urbana” proveniente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU):

Algumas tentativas de controle do parcelamento, do uso e da ocupação do solo urbano, expressas na lei federal de 1979, 6766 ou no anteprojeto de lei de Desenvolvimento Urbano de 1982, são, a nosso ver, medidas que caminham no sentido de eliminar um grande obstáculo à viabilização da produção em massa de habitações “populares”: o custo e a disponibilidade da terra também atuam no sentido de modernizar e disciplinar (com resistências) o crescimento urbano. (MARICATO, 1987)

O Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) manifestou-se diversas vezes ao longo do período de funcionamento do BNH na tentativa de reafirmar a importância da política urbana. Em 1964, após ser sancionada a Lei no. 438, o Instituto já manifestava sua análise:

Às vésperas da sanção do projeto de lei, o IAB julgou oportuno lembrar ao presidente Castelo Branco, a importância de manter a parte do projeto de lei, referente ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, aprovada pelas duas Casas do Congresso Nacional, alertando a Sua Excelência quanto às graves consequências resultantes da inteira subordinação do órgão de planejamento da parte técnica do sistema, ao órgão econômico financeiro. (SERRAN, 1976)

Em relação ao desenvolvimento urbano o IAB propunha auxílio técnico, aos municípios que não possuísem quadro técnico suficiente e o orçamento para realizar os estudos e formular planos diretores. O Instituto era contrário aos vetos da lei, que não permitiriam ao BNH o financiamento

de serviços urbanos como água, esgoto, luz, arruamentos etc., e ainda criticava os vetos, que consideravam o esvaziamento do setor técnico, o SERFHAU (SERRAN, 1976).

Em 1966 o IAB lança as conclusões de uma mesa redonda realizada nos dias 27 e 30 de julho no Rio de Janeiro. Nesta oportunidade teve a colaboração de representantes do BNH, do SERFHAU, do Setor de Habitação do Escritório de Economia Aplicada do Ministério do Planejamento, do Setor de Planejamento Municipal do Ministério do Planejamento, e da Carteira de Habitação da Caixa Econômica Federal do Rio de Janeiro. Considerava-se que as medidas reunidas na lei n. 4380/64 tinham como intenção amenizar a depressão econômica causada pela contenção inflacionária, e não precisamente a solução do problema habitacional. Por isso foi escolhido o setor da construção civil como responsável pela regulação da atividade econômica e como principal agenciador da geração de emprego. Eles observavam que os aspectos financeiros foram ganhando cada vez mais importância em detrimento de fatores técnicos e sociais. Assim, foi enunciada uma lista de conclusões: o vínculo entre problema de moradia e renda familiar; a relação entre a carência de moradia e os problemas econômicos estruturais e não com causas eventuais ou resultantes da crise; falta de vínculo entre o planejamento habitacional e o planejamento urbano e regional; a necessidade do planejamento físico vinculado ao econômico, social e administrativo; necessidade de financiamento de planos municipais e criação de um fundo que garantisse os recursos para sua aplicação; implantação de uma política habitacional correta para corrigir as distorções causadas pelo plano; incentivo ao estudo e pesquisa dos problemas habitacionais e de planejamento. Concluía-se que:

[...] o problema fundiário urbano nem sequer foi esboçado. O alto valor do terreno, produto da especulação com a terra urbana, beneficiada por melhorias urbanísticas realizadas às expensas da coletividade, obriga que as novas construções, principalmente para as camadas da população menos favorecidas, sejam realizadas em áreas periféricas aos núcleos urbanos, sem o mínimo de condições de infraestrutura e agravando o sistema de transporte urbano. (SERRAN, 1976)

5. Desenvolvimento tecnológico

Quanto ao desenvolvimento de novas tecnologias aplicáveis à construção civil, não se pode deixar de considerar as características da mão de obra que deveria ser empregada, e que aparece como uma das principais questões na criação do BNH e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Considerou-se, desde o início, o emprego de uma massa de trabalhadores sem qualificação profissional, provenientes, em sua maioria, de áreas rurais, que migravam às grandes cidades na procura de melhores condições de vida. Tratava-se de uma estratégia econômica e social no interior da política habitacional. Esta seria a razão principal, pela qual não haveria interesse na industrialização da construção:

No setor da construção civil, os meios tradicionais de produção devem ter a preferência no momento atual, dada a necessidade de criar empregos para mão de obra não qualificada. Os modernos métodos industriais de produção, no entanto, podem ser objeto de estudos, de experimentos, mas a sua utilização no País é ainda prematura, inclusive porque, de modo geral, são mais caros do que os meios tradicionais que empregam mão de obra não qualificada, de baixo salário. É, portanto, o setor da construção civil o que mais tem correspondido à necessidade de criação de empregos; e deverá continuar por muitos anos um baluarte do emprego em nosso País. (COSTA, 1976)

Paradoxalmente, seria necessária uma elevação gradual dos salários dos empregados da construção civil, para que pudessem ter acesso à habitação que produziam, impulsionando o crescimento, além do conseqüente aumento na produtividade destes trabalhadores, que dependeria da implantação de um sistema que permitisse o barateamento da construção, pela racionalização de recursos e o emprego de novas tecnologias. Neste sentido, Bruna conclui:

O problema então se resume em grande parte a uma adequação do ritmo de introdução tecnológica à capacidade de acumulação de capital e de criação de empregos, dentro do panorama geral do processo de desenvolvimento econômico. Esta colocação só poderá ser feita adequadamente nos termos de um planejamento a longo prazo que leve em consideração a inter-relação dos

fatores mencionados. (BRUNA, 1976)

Segundo o autor a possibilidade de uma produção em massa de habitações estava condicionada a alguns requisitos básicos: garantia à indústria da construção de continuidade de trabalho nos canteiros industrializados, e de amortização dos investimentos; diminuição nas variações da demanda, para facilitar a produção de componentes standardizados; investimento em pesquisa e desenvolvimento; e formação de profissionais especializados nos diversos níveis.

O IAB em uma de suas publicações expõe uma análise dos produtos oferecidos pela indústria da construção civil com suas adaptações aos diferentes níveis de renda:

Apelando para a indústria tradicional da construção civil, cuja atividade restringe-se aos grandes centros urbanos do país e ao atendimento de classe com poder aquisitivo, adotaram como padrão um produto só possível de ser consumido pelas camadas da população já atendidas anteriormente. O único tipo de tecnologia construtiva aceita pelo BNH, pelo menos até pouco tempo (a casa de alvenaria de tijolos, com cobertura cerâmica e uma infinidade de rígidas especificações construtivas que passou a ser imposta ao país), levou a uma redução progressiva da área de moradia. Como o preço deste tipo é elevado para a maioria da população procurou-se reduzir as dimensões do produto até que, impossibilitados pelo mínimo de bom senso, passam a oferecer parcelas do produto, ou seja: a casa embrião. (SERRAN, 1976)

Quanto à utilização de novas tecnologias ou da racionalização das existentes apontava-se a incapacidade da política habitacional até aquele momento de estimular a criação de novas concepções de espaço que partisse de elementos pré-fabricados. Adotavam-se, para a solução do problema de aumento da produtividade, os mesmos processos das casas das classes de maior renda (SERRAN, 1976).

Parece correto entender os limites do desenvolvimento tecnológico para a solução dos problemas habitacionais. Mas, por outro lado, é necessário incorporar o problema da cadeia produtiva, aprofundando na análise da composição de forças que está em jogo, a partir das diversas soluções técnicas. De um modo geral, as interpretações advindas da crítica ao BNH análogas à crítica ao regime, também não

enfrentaram a problemática da cadeia produtiva em seu conjunto – sua composição, setores, tipos de ação –, que passa, inclusive pelo papel do valor da terra e da renda fundiária na composição do problema da moradia.

6. Acesso ao financiamento

O BNH foi o órgão central do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), contando, na sua origem, com um capital de 1 milhão de cruzeiros. A principal diferença do sistema anterior, da Fundação da Casa Popular e das Caixas Previdenciárias, está no fato da instituição ser um banco. O sistema financeiro montado era formado pela poupança compulsória proveniente do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), administrados pelo BNH, e a poupança voluntária formada por cadernetas de poupança e letras imobiliárias, recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Os financiamentos contavam com um mecanismo de compensação inflacionária, a correção monetária, que reajustava tanto débitos como prestações segundo as taxas de inflação. A aplicação da correção monetária no SFH era dada pela Unidade Padrão de Capital (UPC). Esta unidade monetária era atualizada a cada trimestre, na proporção da variação do índice de preços:

O sistema opera com correção monetária, isto é, opera com valores reais não sujeitos à inflação. Esta é uma condição essencial para que os recursos não se diluam através do processo inflacionário e possa o Banco desempenhar suas responsabilidades de centro do sistema financeiro do desenvolvimento urbano no País. (COSTA, 1972)

Sendo autofinanciável, o sistema deixaria livre o Orçamento Geral da União para investimentos em outras áreas. Isso dependeria da arrecadação tanto do FGTS como do SBPE, e também da taxa de inadimplência dos mutuários. Até a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) com a lei n. 5107 de 14 de setembro de 1966, o que vigorava era o aporte de 1% da folha de pagamento dos salários dos trabalhadores sujeitos ao regime de Consolidação das leis do Trabalho (CLT). O FGTS seria constituído pelo aporte de 8% dos salários pagos mensalmente.

O primeiro pressuposto deste modelo, era o de que as soluções subsidiadas, como as da Fundação da Casa Popular, levavam a uma política clientelística. O segundo dizia respeito à inferioridade da capacidade administrativa do Estado em relação à iniciativa privada. O terceiro, a necessidade da descentralização executiva e a centralização normativa, como condições para assegurar a eficiência do sistema (AZEVEDO; ANDRADE, 1982). Notam-se diretrizes claras nas falas institucionais:

O BNH procura operar de acordo com as forças do mercado, aumentando ou restringindo a oferta de recursos, de acordo com a demanda e suas tendências. Exige tarifas que, além de cobrirem todos os custos, permitam financiar a expansão dos serviços. Os subsídios diretos e indiretos são reduzidos ao mínimo necessário a viabilizar programas de interesse social, atender a situações locais ou de natureza especial. (COSTA, 1973)

Cada financiamento teria agentes específicos encarregados dos segmentos do mercado definidos pelo BNH. No mercado popular, que inicialmente estava previsto que fosse de 1 a 3 salários mínimos e posteriormente foi ampliado até 5 salários mínimos, o financiamento ficaria com as Companhias Habitacionais (COHABs). No mercado econômico, para famílias de rendas entre 3 e 6 salários mínimos, atuavam as cooperativas habitacionais principalmente de categorias profissionais. No mercado médio, famílias com renda mensal mínima de 6 salários mínimos, encontramos os agentes privados da Sociedade de Crédito Imobiliário (SCIs), Associações de Poupança e Empréstimos (APEs) e Caixas Econômicas. Estas instituições formavam o SBPE.

A construção, independente do segmento do mercado, ficava à cargo da iniciativa privada. Os empréstimos fornecidos tinham dois tipos de reajustamento dependendo do plano ao qual obedeciam. Um dos planos estava direcionado às famílias de baixa renda e as parcelas seriam reajustadas com a elevação do salário mínimo. No plano destinado aos outros setores da população as parcelas seriam reajustadas trimestralmente de acordo com a variação da UPC. Em ambos os casos o saldo devedor seria reajustado trimestralmente. O prazo assim para os financiamentos dedicados a baixa renda podia ser mais ou menos longo dependendo da relação entre o aumento do salário mínimo

e a variação da UPC. No caso dos outros planos, isso não aconteceria porque, tanto prestações como saldo devedor teriam o mesmo reajuste.

Ao vincular o reajuste das prestações com a elevação do salário mínimo, o BNH buscava tornar viável a compra de moradia por parte dos trabalhadores de baixa renda. (...) em seu afã de levar até as últimas consequências uma atitude empresarial, o BNH manteve o cálculo de saldos devedores baseado na UPC, cujos índices de crescimento, embora menores que a taxa de inflação, eram maiores que os fatores de correção dos salários. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982)

Este sistema parecia tornar a dívida infinita. Na tentativa de conter esta situação excessiva da dilatação dos prazos, o BNH criou o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) para limitar o prazo da dívida nas famílias de baixa renda. Para Azevedo e Andrade (1982), admitindo que se saldasse a dívida apurada no prazo máximo, o BNH finalmente reconhecia que não era possível a aplicação de uma política estritamente empresarial para o caso das famílias de menor renda.

A partir de 1970 começa a ser usado o Plano de Equivalência Salarial (PES) para as famílias de baixa renda, também estendido para o mercado econômico e médio. A principal mudança foi a fixação do número de prestações a serem pagas pelos adquirentes, e o Fundo de Compensação das Variações Salariais assume a responsabilidade pelo saldo devedor dos financiamentos contratados. O objetivo era impulsionar o sistema que se demonstrava cada vez mais vulnerável às flutuações inflacionárias. A lógica empresarial escolhida pelo governo foi alvo de intensas críticas, ao mesmo tempo em que uma análise dos dados, facilmente confirmava a dificuldade das faixas de menor renda acessar os financiamentos oferecidos.

[...] as inovações introduzidas pela nova política habitacional, ao invés de lhe facilitarem a realização dos objetivos, acentuaram ainda mais o conflito entre eles. A opção por uma base empresarial de atuação eliminou o risco do distributivismo na política habitacional, tornou ainda mais difícil o acesso das camadas de renda baixa à casa própria. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982)

Nos anos 1970, o BNH passa a atuar como banco de

segunda linha, encarregando outros agentes de repassar os créditos por ele concedidos, que ao mesmo tempo deveriam se responsabilizar pelas operações:

A confiança na capacidade dos agentes financeiros e a vantagem social de usar estruturas que o setor privado montou levaram o BNH, a atuar, exclusivamente, como banco de segunda linha, em lugar de adotar a opção tentadora, mas cheia de percalços de ter sua própria rede de agências competindo direta ou indiretamente, com o sistema existente. Esta decisão amplia o campo de colaboração e alarga as oportunidades de negócios e lucros para os bancos privados. Porém a área em que a colaboração do sistema bancário ao BNH deve ser objeto do mais caloroso agradecimento é a do recebimento dos depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. (COSTA, 1972)

Assim, o BNH transferiria os créditos referentes aos mutuários de baixa renda que até então estavam sob sua responsabilidade. Estes créditos foram repassados para agentes do SBPE assegurando-lhes o retorno em caso de possível prejuízo. Em maio de 1975 estes agentes realizam um relatório endereçado ao BNH onde explicam as dificuldades de cobrança dos créditos concedidos – Relatório de entidades do SBPE:

O problema habitacional para essa faixa de renda da população não pode ser simplesmente inserido no bojo de atividades das entidades do SBPE sem o forte e conveniente subsídio governamental, não apenas financeiro, que é indispensável, mas subsídio inclusive sobre o aspecto de apoio logístico, desencadeado através de mecanismo que só o governo tem condições de movimentar. Os problemas de infraestrutura, no plano físico, e os problemas de educação, de policiamento, de mobilidade populacional, de perda de renda, no plano humano, não podem ser resolvidos apenas com soluções financeiras, de diferenciais de juros, altos ou baixos. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982)

No documento emitido pelo IAB de 1967 está presente a crítica à solução do problema da moradia social considerando a iniciativa privada.

Concorre para agravar a situação, a incapacidade já demonstrada de se obter pela iniciativa privada, recur-

sos necessários ao aumento de oferta de moradias de interesse social, pelo menos no ritmo em que se processa o crescimento das populações urbanas. Tem-se, mesmo, observado que um significativo número de habitações providas pela iniciativa privada tem se destinado às classes economicamente mais favorecidas, aumentando o déficit de residências em relação à necessidade total. (SERRAN, 1976)

No período de implantação do sistema, o número de unidades financiadas foi considerável. A produção das COHABs somou 40% dos financiamentos do período de 1964 até 1969. Segundo Azevedo e Andrade (1982) isso se devia à tentativa de legitimação junto às massas, mas se acreditava na capacidade de conciliar os objetivos sociais com o modelo empresarial.

Já no período entre 1970 e 1974 houve uma perda de dinamismo e as unidades financiadas pelas COHABs tiveram grande queda. Este período é caracterizado pela alta inadimplência dos mutuários, levando conseqüentemente ao esvaziamento das COHABs. A deterioração do salário mínimo contribuiu para o agravamento da situação. Novos programas foram então criados para o atendimento às famílias de até 3 salários mínimos, que haviam ficado de fora dos programas das COHABs. O Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) era uma dessas alternativas. Por ele, lotes com saneamento e infraestrutura básica eram oferecidos, ficando sob a responsabilidade do mutuário a construção da residência. Ainda direcionado às famílias de menor renda, foi criado o Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR), em 1979, cujo objetivo era recuperar áreas precárias.

No período que vai de 1975 a 1980 a situação do financiamento para o mercado popular foi sendo revertida: a inadimplência diminuiu e aumentou o número de unidades financiadas, quase 75% da produção total do Banco. Segundo Azevedo e Andrade (1982) um dos principais fatores para estes acontecimentos foi o privilégio das faixas mais altas do mercado popular, aquelas entre 3 e 5 salários mínimos, e a compra de imóveis usados por famílias de melhor renda, interpretação compartilhada por Ermínia Maricato:

O sucesso do sistema financeiro de habitação no Brasil desde sua estruturação em bases mais exequíveis, em

1968, até 1980, quando entra em profunda crise em consonância com toda a economia do país, se deveu exatamente ao fato de ignorar os setores de menores rendimentos da população e tratar a habitação como uma mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas. (MARICATO, 1987)

7. Conclusão

Procuramos aqui compreender o funcionamento do sistema montado em torno do Banco Nacional de Habitação, que funcionou de 1964 a 1986, a partir de dois pontos de vista: o institucional e o da literatura crítica.

O contato com matérias de diferentes origens e o confronto de tais ideias demonstram as diversas interpretações sobre a problemática habitacional e os diferentes locais que ocupa do ponto de vista das estratégias políticas, econômicas e sociais.

A bibliografia institucional, ainda que se trate de material “propagandístico” da política instituída, revela as estratégias vinculadas ao incentivo da construção civil, dentro de um planejamento econômico que privilegiou a concentração dos investimentos nas grandes empresas da iniciativa privada. A bibliografia proveniente do meio acadêmico, e dos arquitetos, apresentando críticas bastante contundentes, direcionou-se, sobretudo, ao reduzido alcance social da política, no que diz respeito à necessidade urgente de distribuição de riquezas.

A sensação de superficialidade da bibliografia institucional, baseada sobretudo em intenções genéricas, trouxe consequências para a análise, que buscou analogamente trazer as posturas do governo, da academia e dos arquitetos representados pelo IAB. Ao mesmo tempo em que tentamos nos manter atentos às “construções ideológicas” e aos “lugares comuns”, acreditamos na necessidade de evitar tomar de imediato o partido da crítica, colocando seus argumentos no mesmo grau de importância dos produzidos pelo Banco. Ainda que a crítica tenha se constituído sobre bases sólidas e coerentes, cujas orientações compartilhamos, apontamos a necessidade de um novo balanço sobre a ação do BNH, buscando verificar avanços, retrocessos e impasses

do legado habitacional dele resultante.

Referências bibliográficas

- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano de Gama. *Habitação e Poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BOLAFFI, Gabriel. *Habitação e Urbanismo*. In: MARICATO, Erminia (org.) *A produção capitalista da casa e da cidade*. São Paulo: Ed. Alfa Omega, 1979.
- BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. In: *Anais do XII Encontro da ANPUR*. (CDROM). Belém: ANPUR, 2007.
- BRUNA, Paulo Júlio Valentino. *Arquitetura, industrialização e desenvolvimento*. São Paulo: Perspectiva, 1976.
- CAVALCANTI, José da Costa. Discurso do Senhor Ministro do Interior, José Costa Cavalcanti. In: ENCONTRO de Prefeitos das Capitais sobre Desenvolvimento Urbano. Garanhuns, fevereiro de 1973. Rio de Janeiro: BNH; Secretaria de Divulgação, 1973.
- COSTA, Rubens Vaz da. *O Sistema Nacional de Habitação e os Corretores de Imóveis*. RJ: BNH, 1976.
- _____. *Desenvolvimento e Crescimento Urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: BNH, 1972.
- _____. *Os bancos e a solução dos problemas de desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: BNH, 1972.
- _____. *Planejamento Controvertido*. Rio de Janeiro: BNH, 1977.
- _____. *Estratégia e programas de desenvolvimento urbano: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: BNH, 1973.
- ENCONTRO de Prefeitos das Capitais sobre Desenvolvimento Urbano. Garanhuns, fevereiro de 1973. Rio de Janeiro: BNH; Secretaria de Divulgação, 1973.
- MARICATO, Ermínia (org.) *A produção capitalista da casa e da cidade*. São Paulo: Ed. Alfa Omega, 1979.
- _____. *Política habitacional no Regime Militar: Do milagre Brasileiro à Crise Econômica*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1987.
- _____. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. *Cadernos Metrópole* (PUCSP), v. 21, p. 33-52,

2009. São Paulo: PUC, 2009.

SINGER, Paul. *Evolução da Economia Brasileira: 1955-1975*. São Paulo: Estudos CEBRAP, 1977.

SERRAN, João Ricardo. *O IAB e a Política Habitacional*. São Paulo: Schema, 1976.

Notas

1. Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Escola da Cidade - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (2012). Atualmente é arquiteta da Secretaria da Habitação da Prefeitura de São Paulo.
2. Resposta do Instituto de Arquitetos do Brasil à Comissão Especial para elaborar anteprojeto de lei para reformular a estrutura do Banco Nacional de Habitação criada pelo Congresso Nacional – preparado pela CEPHA-GB atendendo solicitação do Conselho Superior do IAB (SERRAN, 1976).