

# BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO: O PERCURSO PARA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

## NATIONAL HOUSING BANK: THE ROUTE FOR THE PREPARATION OF HOUSING POLICIES IN BRAZIL

Cristina Gomes Baltazar 1

**Resumo:** O artigo tem o objetivo de analisar o processo de construção da política habitacional brasileira entre o período das vilas operárias ao Banco Nacional de Habitação. Trata-se de uma revisão bibliográfica sobre o tema. Como resultados, o estudo possibilita o entendimento crítico das iniciativas frágeis do Estado para materialização de uma política habitacional que atendesse a todos e, principalmente, a população em situação de vulnerabilidade. Assim, se constata que a construção de uma política habitacional sempre esteve calcada na lógica da moradia enquanto um produto de mercado e consumo, de não fácil acesso, sem garantia de proteção social. Conclui-se que as ações realizadas nesse contexto evidenciaram ausência de uma política habitacional que primasse pelo atendimento à população de baixa renda de forma digna. Na contemporaneidade ainda é visível constatar ações habitacionais que estruturam a moradia enquanto um teto e não como um lar.

**Palavras-chave:** Política Habitacional. Moradia Digna. Programas Habitacionais.

**Abstract:** The article aims to analyze the process of construction of the Brazilian housing policy between the period of the working villages to the National Housing Bank. This is a bibliographic review on the topic. As a result, the study enables a critical understanding of the State's fragile initiatives to materialize a housing policy that would serve everyone and, especially, the population in a situation of vulnerability. Thus, it appears that the construction of a housing policy has always been based on the logic of housing as a product of the market and consumption, not easily accessible, without guarantee of social protection. It is concluded that the actions carried out in this context have evidenced the absence of a housing policy that strives to serve the low-income population in a dignified manner. Nowadays, it is still visible to see housing actions that structure the house as a roof and not as a home.

**Keywords:** Housing Policy. Decent housing. Housing Programs.

## Introdução

Compreender a proteção social enquanto um direito social é cobrar do Estado a materialização das políticas públicas para que a família e o sujeito usufruam da segurança social, sendo um conjunto de ações, programas, políticas que favoreçam de forma digna o ciclo de vida individual e coletivo, que não pode estar descolado da questão habitacional, pois esta é uma necessidade básica do ser humano. Entender como a política habitacional brasileira foi desenhada, permite a compreensão sócio-histórica da questão habitacional e seus desdobramentos.

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo analisar o processo de construção da política habitacional brasileira entre o período das Vilas Operárias ao Banco Nacional de Habitação (BNH) a partir dos seguintes objetivos específicos compreender: (i) os principais programas em âmbito habitacional, (ii) as políticas públicas habitacionais do período e (iii) as ações desenvolvidas na área habitacional em prol a população em situação de vulnerabilidade. O recorte temporal se justifica por ser uma época que culminou nas primeiras iniciativas em âmbito habitacional.

A presente discussão não tem a ambição de esmiuçar os fatos que decorreram durante o período elegido, mas fomentar uma reflexão mediante os principais programas, projetos, leis, que foram estabelecidos na área habitacional, destacando alguns pontos centrais para compreensão. Assim, para a materialização dessa reflexão, a metodologia empenhada se baseia em revisão de literatura dialogando com os principais autores que debatem a temática habitacional.

O trabalho está dividido em 4 seções. Na primeira seção apresenta a influência do trabalho escravo na construção das cidades; na sequência dispõe sobre as vilas operárias; na terceira seção evidencia a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões e a Fundação da Casa Popular e, por último apresenta aspectos sobre a instituição do Banco Nacional de Habitação.

## Do Brasil colonial ao imperial: nasce uma cidade fruto do trabalho escravo

Os autores Bonduki (2014) e Maricato (2004) partilham do pensamento que o processo de urbanização no Brasil inicia efetivamente a partir do século XX, contudo, destacam o período colonial como marco relevante para a compreensão da questão habitacional brasileira, pois a mão de obra escrava era ferramenta central para a construção das cidades.

O trabalho da população negra escravizada pode ser constatado em cada tijolo de um patrimônio tombado, de uma pavimentação, ou seja, em cada arquitetura histórica de uma cidade brasileira, bem como, a força indígena que também se fez presente nesse processo arduo.

Maricato (2004), destaca que não seria possível compreender a cidade colonial ou imperial sem o trabalho escravo, pois o trabalho empenhado pelos negros escravizados tinha inúmeras funções, desde construções de edificações, transporte de mercadorias e de pessoas, serviços domésticos em geral. Cabe ressaltar, que as cidades ou vilas mais pobres, como São Paulo, utilizavam a mão de obra escrava indígena. Dessa forma, podemos constatar que o trabalho escravo africano e indígena foi benéfico para o senhoril tanto para o processo de construção das cidades, como para as atividades do cotidiano.

Na década de 1850 o tráfico de escravo passa a ser proibido e a terra passa a ser primorosa, com a criação da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, que dispõe sobre as terras devolutas do império, conhecida popularmente como a Lei de Terras, que emerge para estruturar limites entre ruas, calçadas e disciplinar o uso da propriedade privada, devido ao cenário eminente – abolição da escravatura, transição da mão de obra escrava para assalariada e a entrada de imigrantes no Brasil. O governo se viu pressionado pelos latifundiários a tomar uma atitude para a regulação da propriedade, do contrário, os negros e os imigrantes poderiam ter sua própria propriedade, criando uma emulação com os magnatas do latifúndio, assim, para obter um lote somente por meio de compra e venda ou doação do Estado, sendo vetado o usucapião – com exceção de quem já tinha posse naquele período, a concessão do título de propriedade, pressupunha que o “dono” residisse e produzisse na região.

A Lei de Terras, só favoreceu os grandes fazendeiros - detentores de capital - que construíram seus impérios em terras bem localizadas e abrangentes doadas pelo governo, enquanto quem precisava efetivamente de um pedaço de chão, foi largado a própria sorte – se trata da lógica excludente capitalista sobrepondo a necessidade social latente.

O Estado nada fez pelas pessoas negras libertas<sup>1</sup>, agora estavam “livres”, vivendo a deriva, concorrendo à “vaga de empregos”, com pessoas pobres brancas e com os imigrantes, sendo que uma parcela significativa dos imigrantes adentrou nas grandes cidades sendo eles, “[...] desejados principalmente como mão-de-obra para latifúndio” (MARIKATO, 2004, p.23).

Os ex-escravos formaram uma massa urbana expressiva, principalmente no Rio de Janeiro, que já apresentava um aumento da população desde o final do século XIX. São Paulo também possuía um fluxo urbano vivaz devido as imigrações, sobretudo europeia, com predominância italiana.

A população negra urbana do Rio Janeiro demandava por proteção básica, por condições mínimas para a sua sobrevivência, como moradia, transporte, alimentação, emprego, saúde, educação, dentre outros. Tal população se alojou na área central da capital, nos mais de 500 prédios da região que foram denominados de cortiços e/ou cabeças de porcos. Nesses espaços não habitava somente o negro, havia o branco pobre, porém a predominância era da população negra.

Ocorre nesse período no Rio de Janeiro, a ampliação do sistema viário, alargamento das ruas, impactando diretamente a região central da capital, dessa forma, os prédios ocupados pela população pobre vieram literalmente abaixo, sendo construído pouco mais de 100 prédios no local. As famílias foram “sutilmente” escoraçadas pelo prefeito Francisco Pereira Passos (engenheiro), que aproveitou o ensejo da obra de melhoria de fluxo da região central para se livrar da população que destoava do cenário, justificando a ação também como uma questão de “saúde pública”, assim, foram utilizadas medidas higienistas e sanitarista em toda região para se livrar dos pobres “*encortiçados*”.

A partir de medidas higienistas postas pelo governante, resulta em uma segregação espacial<sup>2</sup>, haja vista que “[...] na cidade imperial os escravos viviam junto a seus proprietários, a cidade da República separa o trabalho do ócio. Expulsa os negros e brancos pobres para as periferias, para os subúrbios, para os morros ou para as várzeas” (MARICATO, 2004, p.30). Afinal, o negro – principalmente -, já não tem mais serventia e agora “*ele*” abre uma demanda social por moradia, em virtude da passagem da cidade Imperial para a República.

As atividades provenientes do trabalho escravo são substituídas pela modernidade. Maricato (2004) assinala que com o fim da mão-de-obra escrava determinadas atividades exercidas pelos escravos, como a coleta de lixo, o descarte dos dejetos humanos, a função de guindastes, ventilador, meio de transporte, de construtor passam a ser automatizadas e/ou exercida por outros atores.

A população “*liberta*” se encontra ao mesmo tempo confinada, por não conseguir emprego, por não ter condições de prover uma moradia, logo, a moradia se transforma em um problema crucial no final do século XIX, devido ao massivo crescimento urbano, assim, a ausência de habitação passa a ser uma expressão da questão social.

A Questão Social é a expressão das desigualdades sociais constitutivas do capitalismo. Suas diversas manifestações são indissociáveis das relações entre as classes sociais que estruturam esse sistema e nesse sentido a Questão Social se expressa também na resistência e na disputa política (YAZBEK, 2009, p.03).

1 Nessa conjuntura vivencia-se alguns marcos históricos, como: Proibição do tráfico de pessoas negras (1850); Lei do Ventre Livre (1871); Lei do Sexagenários (1885) e a Abolição da Escravatura (1888).

2 É importante destacar que a segregação socioespacial decorre da divisão do espaço urbano entre integrados (incluídos) e não-integrados (excluídos), sendo percebida com maior clareza nas grandes cidades porque essas, além de concentrarem o maior número de indivíduos, explicitam mais acentuadamente a forma desigual com que o espaço é apropriado pelas classes sociais. Nesse sentido, a segregação socioespacial existente nas cidades é indicativa de que os locais, dentro da arquitetura urbana, são previamente estabelecidos e desigualmente apropriados (LIBERATO, 2007, p.16-17).

Parte-se do pressuposto que a falta de habitação é uma manifestação da questão social, pois habitação é uma mercadoria dentro do sistema capitalista, vista como um bem durável. Claro, que nem todos os cidadãos terão acesso, mas para tê-la será necessário vender a força de trabalho para o capital (estar empregado e ter um salário condizente) ou ser o detentor dos meios de produção capitalista (burguesia).

Isso significa que, do ponto de vista da produção da vida material, massas crescentes de seres sociais devem estar em concorrência e aptas para assegurar a atividade concreta que permite valorizar o valor, é o trabalho do qual se extrai mais-valor (FONTES, 2017, p.410).

Destarte, aponta-se a importância e necessidade de uma política pública, para que a materialização de se ter uma moradia digna sendo ela própria ou não, não seja apenas para uma parcela da população que detêm os meios de produção.

## **O cenário rentista habitacional e a incipiência do Estado na produção das vilas operárias**

Entre o período de 1889 a 1930 a questão habitacional no Brasil não tinha muita relevância para o Estado devido a sua concepção liberal e nessa conjuntura que ocorre o primeiro surto de crescimento urbano, dado o advento do trabalho livre e da instauração da República, afinal, estávamos um ano após a denominada abolição da escravatura.

O Estado ocupava um papel incipiente na produção de moradias e na regulação das diretrizes de locação de imóveis, sendo este um nicho muito atrativo economicamente, por ser de baixo risco em função a grande demanda por moradia e a falta de regras no ramo imobiliário, assim, o Estado favorecia muito mais o mercado do que a própria população. Nesse período, o Estado se defronta com um problema habitacional – alocação para os trabalhadores - que o mercado privado rapidamente se organiza para assegurar o recebimento desses possíveis clientes e aquele que não tinha como pagar se alojava em cortiços.

A ação do poder público na produção habitacional foi quase nula, restringindo-se a uma pequena iniciativa de Pereira Passos, o prefeito do Distrito Federal, durante as obras de remodelação do centro do Rio de Janeiro (1905) e o início da implantação do **Bairro Operário Marechal Hermes** (1912), uma iniciativa inovadora do governo federal [...] a vila operária, **primeira iniciativa de habitação coletiva produzida no país**. Trata-se de um conjunto urbano composto de moradias unifamiliares construídas em série, dotada ou não de equipamentos sociais (BONDUKI, 2014, p.19, grifo nosso).

Essa iniciativa peculiar do Estado foi o primeiro passo na questão habitacional de cunho público no Brasil, que visa a classe trabalhadora, porém não a qualquer trabalhador, “[...] pois mesmo com incentivos fiscais, apenas trabalhadores [...] como funcionários públicos, comerciantes e outros assalariados de classe média conseguiram pagar o aluguel dessas moradias” (BONDUKI, 2014, p.19).

As vilas operárias produzidas por companhias privadas, serviam como uma espécie de moeda de troca entre o patrão e o empregado, que na lógica capitalista o chefe empregador tem o operário ao seu dispor, pois as vilas em sua maioria estavam ao entorno das fábricas, facilitando o proletário a ficar à disposição do capital, não deixando de ser uma forma de controle. Algumas vilas contavam com equipamentos sociais, não sendo necessário que o operário e sua família tivessem a necessidade de sair daquele espaço para realizar qualquer atividade. Na vila operária Maria Zélia, “[...] os operários – moradores - ficavam submetidos a um cotidiano controlado por sirenes e toques de recolher e uma educação que difundia os valores morais e

ideológicos do empresariado” (BONDUKI, 2014, p.19).

Apesar das vilas operárias possuírem um carácter “controlador”, elas emergiram com um ponto de vista importante na questão da moradia integrada, com acesso a serviços, seria o mesmo que pensar de uma forma singela a moradia enquanto direito à cidade<sup>3</sup>, obviamente que o direito à cidade não se restringe somente a ter acesso a serviços, mas faz parte do escopo, logo podemos pensar como um pequeno passo a caminho do direito à cidade.

Esse período demonstra uma lacuna latente na relação do proprietário com o inquilino, o Estado com o proletariado, pois o direito da propriedade era visto como direito absoluto, assim, os despejos por falta de pagamento e/ou por outro interessado que pagasse a mais, ocorriam tranquilamente. Para o Estado restava a roupagem sanitária, para no mínimo exigir condições de salubridade em virtude as epidemias de cólera e febre amarela.

O papel do Estado na primeira república no âmbito habitacional conota uma posição liberal, sem iniciativa efetiva para regulação do mercado imobiliário e uma com iniciativa modesta na construção de – vilas operárias – irrisória perante a necessidade habitacional latente do período.

## **O reconhecimento da habitação como uma questão de Estado: a criação dos institutos de aposentadorias e pensões e a fundação da casa popular**

Adentrando ao período varguista a situação habitacional passa a ser reconhecida como uma questão de Estado, com o pensamento que o problema de moradia está atrelado ao urbanismo e somente com um Estado presente seria possível intervir nessa situação. Uma das preocupações iniciais deixada pelo governo anterior se figurava na exploração rentista, o Estado logo intervém no mercado imobiliário rentista, passando a proteger o inquilino e desencorajando a lógica rentista, por meio da fixação dos preços dos aluguéis vide Decreto-Lei<sup>4</sup> 4598/1942.

O Estado mediante a um cenário complexo por demanda habitacional, cria mecanismos para facilitar a compra de lote em prestações e também incentiva o auto empreendimento da casa própria, ainda não suficiente, estabelece as carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) em 1937, sendo considerado as primeiras organizações em âmbito nacional de carácter público em prol a moradia, apesar da atribuição principal do Instituto estar relacionada a garantia do direito a proteção social, como pensões, aposentadorias, atendimento à saúde e por último se estendia a questão habitacional, com o intuito de produzir e financiar habitações para os colaboradores dos IAPs. Tendo em vista que esse segmento habitacional tinha relevância social, o presidente Getúlio Vargas sanciona o Decreto 1749/1937, que condiciona os IAPs a realizarem uma intervenção mais efetiva no quesito moradia<sup>5</sup>.

O Instituto propunha quatro modelos de planos habitacionais. Os planos C e D destinados a classe burguesa, sendo conjuntos habitacionais luxuosos e os planos A e B para classe operária, na forma de conjunto habitacionais, com opção de financiamento para construção, ou para compra de imóvel, ou locação de uma unidade habitacional, ou seja, “[...] é indiscutível a importância da produção e financiamento habitacional realizado pelos IAPs nos planos A e B, que no total alcançaram cerca de 127 mil unidades” (BONDUKI, 2014, p.19).

Indubitavelmente, os Institutos podem ser considerados um avanço no cenário habita-

3 O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Além disso, é um direito coletivo e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos é, a meu ver, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados (HARVEY, 2013, s/p).

4 Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/529685>.

5 Mediante Decreto 1749/1937, vide “Art. 1º. Os Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões que tiverem saldos acumulados, convertidos, ou não, em títulos da Dívida Pública, e cujo patrimônio seja superior a 500:000\$000 (quinhentos contos de réis), poderão empregar até 50% (cinquenta por cento) daqueles saldos no financiamento para a aquisição, por compra ou construção, de prédios para moradia dos seus associados, de preferência os de família de prole, numerosa, o para construção de sede própria. (BRASIL, 1937, p. 14287).

cional, claro, que com lacunas em sua materialização, porém demonstraram uma capacidade de pensar o empreendimento com acesso aos serviços básicos. Contudo, ainda se fazia necessário ter um órgão de competência exclusiva para lidar no eixo habitacional, pois a população urbana estava aumentando, bem como o fluxo migratório, principalmente nas grandes capitais, como São Paulo e Rio de Janeiro, que acarretou em uma situação complexa, pois os novos cidadãos que adentravam as cidades, em sua maioria, não tinham condições de arcar com um financiamento, da mesma forma que muitas não possuíam nem um emprego formal, o que levava a autoconstrução, assim desenhando um novo território, os assentamentos precários.

No governo Dutra, é instituída a Fundação Casa Popular (FCP) em 1946, sendo primeiro órgão federal destinado exclusivamente no fomento habitacional e urbano, entretanto, a FCP desprovia de recursos financeiros, sendo dependente economicamente das “sobras” da União. A FCP, objetivava atender a todos, de forma abrangente, o assalariado formal e o informal, os da zona rural e urbana, mas se deparava com a falta de dinheiro e interesse da classe dominante. Logo, tais ausências culminaram em projetos arquitetônicos pouco inovadores e com um urbanismo ausente, dessa forma o órgão não foi capaz de enfrentar a questão habitacional.

O projeto da fundação fracassou porque o governo Dutra não estava suficientemente determinado a construir uma política habitacional para o país e porque os grupos sociais que seriam beneficiados estavam desorganizados ou desinteressados, ao passo que setores que se opunham ao projeto, por interesses corporativos, econômicos ou políticos, agiram com eficiência para desmantelá-lo [...] A proposta de criação da FCP e uma política habitacional de grande porte para o país no segundo pós guerra expôs a disputa em torno do uso dos abundantes recursos previdenciários, instrumento central do padrão de financiamento da economia brasileira e, em especial dos investimentos estatais no projeto de desenvolvimento nacional [...] Embora em tese, as aplicações em habitação social pudessem integrar o projeto de desenvolvimento nacional, a escassez de capital no período pós - Segunda Guerra exigia seletividade nos investimentos estatais que, entendiam esses gestores, deveriam ser concentrados em programas prioritários – com a implantação da indústria siderúrgica, deixando em segundo plano o que fosse considerado acessório, como transferir recursos para uma produção habitacional dispersa, como era a proposta da FCP (BONDUKI, 2014, p.48-49).

Mediante o posicionamento dos setores dominantes, fica claro que o interesse não estava atrelado a construção de habitação social e sim no processo de industrialização. Os interesses hegemônicos para a destinação de recursos financeiros e a ausência de uma política habitacional impelia uma renovação ou até mesmo uma continuidade para formatar projetos nos moldes dos IAPs para enfrentar a situação habitacional de forma mais efetiva, pois o abismo habitacional pairava.

No segundo Governo de Vargas (1951-1954) o cenário não foi muito diferente, pois Vargas não conseguiu estruturar uma política nacional de habitação que tivesse recursos próprios, com ampla abrangência em território nacional e articulada com setores competentes.

Após a morte de Getúlio Vargas e com a entrada de Juscelino Kubitschek, que tinha como proposta seu plano de metas – 50 anos em 5, a questão habitacional não foi o carro chefe de seu governo, os IAPs e a FCP permaneceram por mera conveniência para a gestão. Juscelino avivou a área industrial, o que fez aumentar a migração do campo para cidade, por intermédio de um cenário desenvolvimentista.

Na década de 1960, já no governo de João Goulart (1961-1964) perante a uma conjuntura de conflitos, a Guerra Fria, Revolução Cubana, divergências internacionais, entroncamento

em âmbito nacional entre os setores progressistas e os setores conservadores, a questão habitacional latejava.

Em 1963 foi realizado um seminário no Rio de Janeiro e em São Paulo pelo Instituto de Arquitetos do Brasil e pelo Instituto de Previdência e Aposentadorias dos Servidores do Estado (IPASE), com intuito de discutir a questão habitacional no Brasil.

Segundo Amore (2013), três propostas foram tiradas no seminário de 1963, sendo: Reforma legislativa, a organização das comunidades e a criação de um órgão Central Federal para a construção de uma Política Habitacional e também para tratar da Reforma Urbana, assim, destacou-se a necessidade de criação de planos e fixação de diretrizes, como:

[...] Tipos e dimensões adequadas à realidade econômica e demográfica, dando conta de soluções diversificadas, relacionadas às realidades regionais, mas não sem considerar a necessidade de “incremento da indústria de materiais de construção e desenvolvimento de processos tecnológicos, tendo em vista a padronização e standardização desses materiais, e a possibilidade de processos de pré-fabricação” (AMORE, 2013, p.28).

Todavia, as considerações realizadas no seminário não puderam ser implementadas, devido ao golpe de estado ocorrido em 1964, porém, tais elementos foram “considerados” no período de redemocratização do país.

## **Se serve para o João também serve para a Maria: a homogeneidade habitacional no período do BNH**

Em primeiro de abril de 1964 o país acorda sem democracia<sup>6</sup>, regido pelo governo militar, sob o comando do Marechal Castello Branco e com o apoio da elite conservadora brasileira. Os IAPs são extintos, devido a unificação da previdência ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e a FCP se transforma no Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), com o propósito de disseminar uma estratégia de planejamento urbano nas administrações municipais e articular uma política urbana. Em virtude da extinção da FCP é instituído o BNH.

O BNH, com sede no Rio de Janeiro, entra em cena em agosto de 1964 (Lei 4.380), com a proposta de gerir e financiar uma política de habitação no fomento da construção e aquisição de imóvel próprio principalmente para atender a classe mais pobre e oportunizar empregos e dinamizar o ramo da construção civil. E segundo Azevedo (1988) a principal motivação para a instituição do BNH foi de base política, promover habitação popular aos pobres, assim permitindo maior simpatia junto a massa, que levaria a um possível apoio ao regime. Outrossim, havia a ideia de que a casa própria remeteria a um papel ideológico, “transformando o trabalhador de contestador em aliado da ordem” (AZEVEDO, 1988, p.109).

A primeira presidenta do BNH, deputada udenista – Sandra Cavalcanti, enfatiza que: “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade” (BONDUKI, 2014, p.63), conotando a ideologia da propriedade privada e ao cumprimento das regras do Estado e de certa dificultando o acesso a moradia para a classe proletária quando se institui um programa que idealiza a questão habitacional somente por meio da aquisição própria, não facultando outras possibilidades.

A criação do BNH suscitou com a implantação do Sistema de Financiamento Habitacional (SFH), subsidiado pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a implantação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). A inserção do FGTS “[...] reanima o sis-

6 O golpe de Estado de 1964 é o evento-chave da história do Brasil recente [...] ele inaugurou um regime militar que durara 21 anos [...] muitas pessoas que apoiaram arrependem-se com o passar do tempo. Aliás, não foram poucos os que apoiaram o golpe: a imprensa, a Igreja Católica, amplos setores da classe média urbana. Instituições que, anos depois, se tornariam fortes opositoras ao regime - como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) ou a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) -, tiveram atitudes no mínimo dúbias naquele momento. Portanto, é preciso ter em mente que o golpe não foi uma iniciativa de militares desarvorados que decidiram, do nada, investir contra o regime constitucional e o presidente legítimo do Brasil. Houve apoio da sociedade (FICO, 2014, s/p). E não podemos esquecer que também houve o apoio norte americano.

tema financeiro, o qual somente em um ano edificou mais habitações populares do que a Previdência Social e a Fundação da Casa Popular, durante mais de 20 anos” (VIEIRA, 2015, p.320). O foco do BNH era atender a população mais pobre, entretanto, ocorreram alguns descompasso, pois “[...]o mercado de classe média - que concentrou 2/3 das unidades financiadas pelo BNH [...]” (ROLNIK, 2009, p.33).

Durante o regime militar as fontes de recursos prevaleceram para garantir o financiamento habitacional de longo prazo, esse financiamento não reflete em qualidade e sim em quantidade, pois o predomínio do aspecto financeiro sobrepôs a qualidade e a necessidade da integração da moradia à cidade. Rolnik (2009) e Vieira (2015) retratam que a maioria das moradias construídas foram concebidas fora das cidades, em locais desprovidos de serviços e equipamentos públicos, em locais distantes, em áreas periféricas de difícil acesso e com natural empobrecimento da família. Bonduki (2014), contribui com a discussão, enfatizando que no período do BNH, as habitações para a população pobre predominaram nas franjas urbanas, desprovidas de qualidade, sem empatia à identidade cultural e à participação popular

Os autores citados comungam do mesmo propósito de que o BNH realizou uma produção massiva de unidades habitacionais com o denominado formato “H”, logo, sem diversidade arquitetônica, com baixa qualidade, sem incorporação das necessidades culturais e regionais e claramente distenso do direito à moradia digna.

Esse quadro permaneceu inalterado, tendo sido impactado nos anos 80, pela falência do BNH e queda do nível de investimento no setor e, do ponto de vista político, pelo movimento pela redemocratização do país. A crise do modelo econômico implementado pelo regime militar, a partir do início dos anos 80, gerou recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais. Este processo teve enorme repercussão no Sistema Financeiro da Habitação (SFH), com a redução da sua capacidade de investimento, gerada pela retração dos saldos do FGTS e da poupança e forte aumento na inadimplência, gerado por um cada vez maior descompasso entre o aumento das prestações e a capacidade de pagamento dos mutuários. Viviam-se o clima da luta pelas eleições diretas para presidente e pela Constituinte, com grande mobilização popular, e a oposição ao BNH se inseria no combate à ditadura (Melo, 1993). Com o fim do regime militar, em 1985, esperava-se que todo o SFH, incluindo o BNH e seus agentes promotores públicos, as Cohabs, passassem por uma profunda reestruturação, na perspectiva da formulação de uma nova política habitacional para o país. No entanto, o BNH foi simplesmente extinto em 1986 e seu espólio foi assumido por outro banco, a Caixa Econômica Federal, enquanto as políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte urbano passavam por distintos ministérios (SANTOS JUNIOR, 2004; MARICATO, 2006, apud ROLNIK, 2009, p.33-34).

O BNH não conseguiu estabelecer uma política habitacional efetiva, porém agregou uma plausível legislação urbanística e uma sólida estrutura institucional, contudo, no setor de habitação popular deixou de atender a totalidade da população de baixa renda, primando pela denominada “classe média”, além de não constituir planos integrados de habitação, acarretando somente na concessão para a construção de unidade habitacional, o que levou a ter territórios desprovidos de infraestrutura básica e empregos.

[...] Entre 1960 e 1991, a população urbana cresceu de 32 milhões de habitantes, para 111 milhões de habitantes, com um acréscimo de quase 80 milhões de pessoas nas principais cidades. No período, o SFH financiou 4,3 milhões de unidades, das quais apenas **2,4 milhões dirigidas para habitação popular**. Por isso, a autoconstrução da casa própria em loteamento periféricos e em favelas se alastrou nas principais cidades brasileiras (BONDUKI, 2014, p.66, grifo nosso).

A demanda estava bem maior que a oferta, o gargalo habitacional se impunha gritando por soluções tangíveis perante a nova conjuntura que emergia -redemocratização.

### **Considerações Finais**

O processo de construção de uma política habitacional no Brasil foi algo tardio, de cunho clientelista, descompassado com a realidade, desprovido de empatia com a realidade do sujeito. A demanda já batia na porta e o Estado só observava pelo olho mágico. Desde a primeira iniciativa de moradia popular do Estado conhecida como a Vila operária Marechal Hermes, evidenciava quem poderia usufruir de um imóvel com qualidade, apenas aqueles que possuíam emprego formal, trabalhadores da classe média, só aqueles que conseguissem arcar com o aluguel, uma iniciativa que não contemplava a grande maioria da população, justamente em um cenário pós Abolição da Escravatura, aonde a demanda por moradia era estridente.

Na era Vargas, o Estado avança singelamente no âmbito habitacional, primeiramente se debruça na regulação dos aluguéis de imóveis regulares, que porventura quem acessava esses imóveis era uma classe trabalhadora com maior estabilidade econômica, ou seja, o proletariado de mais baixo escalão não acessava esse nicho é sim os cortiços. Além disso, o Estado flexibilizou o processo para aquisição de lotes, estimulou autoconstrução. Por outro lado, instituiu os IAPs, a primeira organização de caráter nacional a promover moradias para os seus associados e quanto maior o escalão do associado melhor era a habitação. Não se pode negar que foi uma iniciativa significativa do Estado, porém os trabalhadores não vinculados ao instituto permaneciam na espera por uma moradia.

Na gestão Dutra, é implementada a FCP, o primeiro órgão federal exclusivo para a questão habitacional e urbana, que tinha o intuito de atender a todos e fomentar uma política, entretanto a FCP não foi prioridade dentro do projeto de desenvolvimento nacional. Em seus 18 anos de atuação produziu 159 conjuntos com 20.278 unidades habitacionais, uma quantia singela perante a carência habitacional e sua intervenção provinha de parceria com as prefeituras que tinham a responsabilidade de arcar com terreno e com toda infraestrutura e de acordo com o Bonduki (2014), as moradias realizadas pela FCP em sua maioria estavam localizadas nas franjas das cidades, desprovidas de infraestrutura, indo na contramão de objetivo de promover o desenvolvimento urbano. Infelizmente, a FCP produziu casas, conjuntos habitacionais de baixa qualidade construtiva, sem diversidade arquitetônica, girando entorno do que fosse mais barato e acessível para a população de baixa renda, logo não considerou viável ter sob sua responsabilidade financeira a construção e manutenção de equipamento sociais e sim que o Município ou Estado arcassem, uma lógica diferente dos Institutos. Cabe ressaltar, que a FCP promoveu habitações em diversas localidades do Brasil, principalmente no Rio de Janeiro e em Minas Gerais e havia um decreto que estabelecia que a intervenção se desse a partir de uma pesquisa socioeconômica, porém “[...] segundo Azevedo e Andrade (1982), na maioria das vezes, as localidades eram escolhidas por relações clientelísticas e não de interesse público” (BONDUKI, 2014, p.259). Portanto, a FCP não conseguiu suprir a demanda habitacional e inaugura um cenário de moradia precária, afinal o que é para o pobre pode ser de qualquer jeito.

O BNH alavancou consideravelmente uma legislação urbanística. No que tange a habitação popular foi insuficiente, proporcionou grandes empreendimentos populares em locais desprovidos de serviços, infraestrutura, de difícil acesso, com construções homogêneas e sem nenhum respeito a singularidade do morador. O público majoritário não foi a população de baixa renda, inúmeras construções com padrões construtivos superiores e melhores localizações foram designadas a classe média. De certa forma, o BNH deu continuidade as construções isoladas como as ofertadas pela FCP, porém em uma escala bem maior de unidades habitacionais.

Em suma, percebe-se que a população pobre nunca foi prioridade para o Estado e no quesito habitação não foi diferente, a produção habitacional esteve balizada pelo custo e não pela necessidade dos demandantes e muito menos em uma integração social, política, cultural, financeira e ambiental para a construção de uma política habitacional que visualizasse a moradia para além de um abrigo e sim que a partir dela a pessoa fosse sujeito de direito e não sujeito segregado!

## Referências

AMORE, C. S. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade**. 2013. 285 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

AZEVEDO, S. de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 22, v 4, p. 107-119, out./dez. 1988. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile%20/9391/8458>. Acesso em: 20 maio. 2021.

BONDUKI, N. **Os pioneiros da habitação de interesse social no Brasil**. Volume 1. São Paulo: Ed. Unesp; Edições Sesc São Paulo, 2014.

BRASIL. **Decreto nº 1.749, de 28 de junho de 1937**. Aprova novo regulamento para a aquisição de prédios destinados à moradia dos associados e à sede dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Seção 1. 2 jul. 1937, p. 14287.

FICO, C. **O golpe de 1964: Momentos decisivos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

FONTES, V. Capitalismo, crises e conjuntura. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n 130, p. 409-425, set/dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ssoc/n130/0101-6628-ssoc-130-0409.pdf>. Acesso em: 20 maio. 2021

HARVEY, D. O direito à cidade: A qualidade da vida urbana virou uma mercadoria. Há uma aura de liberdade de escolha de serviços, lazer e cultura – desde que se tenha dinheiro para pagar. **Revista Piauí**. Edição 82, jul., 2013. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/>. Acesso em: 20 maio. 2021.

LIBERATO, R.C. **Cidade e exclusão: o lugar de moradia dos excluídos – o caso de Belo Horizonte**. 2007. 263 f. Tese (Doutorado em Geografia: Tratamento da Informação Espacial) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

MARICATO, E. **Habitação e Cidade**. 7.ed. São Paulo: Atual, 2004.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: Limites e possibilidades para implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais**. Rio de Janeiro, n. 2, v 11, p. 31-50, nov., 2009. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/219/203>. Acesso em: 20 maio. 2021.

VIEIRA, V. **A república brasileira:1950-2010: de Getúlio a Lula**. São Paulo: Cortez, 2015.

YAZBEK, M. C. **O significado sócio-histórico da profissão**. In: Serviço Social Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

Recebido em 19 de fevereiro de 2021.

Aceito em 4 de março de 2021.