

INTRODUÇÃO

Singer define a habitação social como fruto de uma contradição. Essa contradição se origina entre a pobreza à qual parte da população é relegada, por parte do mercado capitalista, e a incapacidade dessa população de adquirir moradia digna, devido à baixa (e, às vezes, nenhuma) oferta de moradia a preços acessíveis. Historicamente, no Brasil, a habitação destinada à baixa renda não recebeu atenção do Estado até o fim do século XIX, quando começam a surgir os cortiços em São Paulo, as favelas no Rio de Janeiro e os mocambos no Nordeste do país. É nessa época que surgem as propostas higienistas para as cidades, com as reformas de Pereira Passos, no Rio de Janeiro, e as vacinações em massa. A intervenção do Estado resume-se à regulação da habitação, muito mais do que sua construção de fato. É somente nos anos 1940, com a atuação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), que o Estado passa a intervir mais diretamente na construção de habitação social. Porém, é com o Banco Nacional da Habitação que essa produção se torna organizada e sistematizada em todo o território nacional. Com o encerramento do BNH em 1986, um novo programa habitacional que vá contemplar a habitação de baixa renda de forma efetiva, numericamente, só vai ocorrer no país novamente a partir de 2009, com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida. Embora haja diferenças institucionais entre o BNH e o PMCMV, o presente trabalho busca identificar semelhanças entre os objetivos e o que foi alcançado por ambos.

CONTEXTO DE CRIAÇÃO

O governo JK foi marcado por um **acelerado processo de urbanização do Brasil**, pela **instalação de indústrias** e pela **entrada massiva de capital estrangeiro no país**. A construção da nova capital federal coroou o quinquênio de Juscelino como um período de **alto desenvolvimento econômico e modernização**. Por outro lado, deixou como herança o endividamento, e deu pouca atenção à questão da habitação popular – não havia sequer menção ao assunto no seu Plano de Metas. Após a rápida passagem de Jânio Quadros na presidência do Brasil, João Goulart, vice de Jânio, é empossado presidente, mesmo com a resistência de setores militares e conservadores. A questão habitacional é brevemente mencionada nas Reformas de Base propostas por Jango, mas a falta de apoio do Congresso Nacional fez com que o presidente não conseguisse implantá-las. Por fim, Jango é deposto em 31 de março de 1964, sendo substituído em seguida pelo Marechal Castelo Branco, eleito indiretamente. Em carta enviada a Castelo Branco, Sandra Cavalcanti, futura presidente do BNH, resume o momento em que esta política habitacional foi instituída: Ela diz que **as massas “estão órfãs e magoadas”** e que **“a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas civis.”**



Condomínio Pereira Neto, na Tristeza (fonte: Google Maps, 2015)



Condomínio na Zona Norte (fonte: Google Street View, 2015)



Condomínio Jardim Paraíso, na Restinga (fonte: Google Street View, 2015)



Condomínio Repouso do Guerreiro, também na Restinga (fonte: Google Street View, 2015)

LEGISLAÇÃO

O BNH, criado pela Lei nº 4.380 (21/08/1964), formulou a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando “a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda”. Estes objetivos seriam atingidos através do BNH, do SERFHAU e de agentes tais como as “Caixas Econômicas Federais, IPASE, Caixas Militares, órgãos federais de desenvolvimento regional e sociedades de economia mista”. Dentre os objetivos do banco estavam “orientar, disciplinar e controlar o sistema financeiro da habitação; incentivar a formação de poupanças e sua canalização para o sistema financeiro da habitação; financiar ou refinanciar projetos relativos a instalação e desenvolvimento da indústria de materiais de construção e pesquisas tecnológicas, necessárias à melhoria das condições nacionais do país”. E definiu como prioritários “a construção de conjuntos habitacionais destinados à **eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação**”, bem como “os projetos de cooperativas e outras formas associativas de construção da casa própria”.

A Lei nº. 11.977 (07/07/2009) definiu os objetivos do Programa Minha Casa Minha Vida como o de **“criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais** ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, **para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00”**. A execução do Trabalho Técnico Social (TTS), bem como o eventual estabelecimento de outros critérios de seleção dos beneficiários, fica a cargo dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. O Programa deu prioridade a **“famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas”, “famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar”** e **“famílias que contenham membros com deficiência”**, algo inédito em relação à Lei do BNH.

No Art. 5º-A estão listados requisitos que **“deverão ser observados”** na implantação dos empreendimentos, tais como **“localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão”**, **“adequação ambiental do projeto”** e **“infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais”**. Também deve haver **“a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público”**

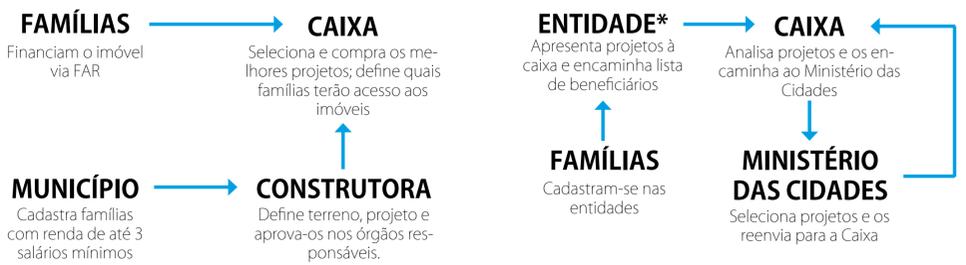
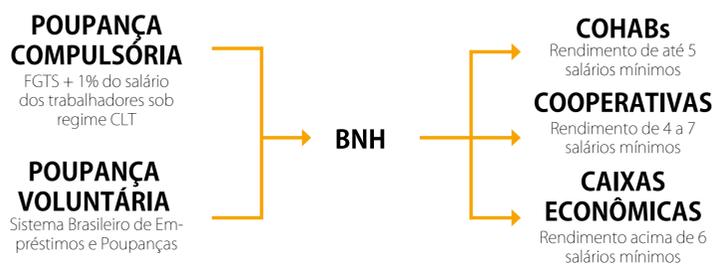
FORMAS DE IMPLEMENTAÇÃO

O BNH quando criado teve investimento de **um bilhão de cruzeiros**, equivalente, na época, a 910 mil dólares, além da **arrecadação permanente de 1% sobre os salários de todos os trabalhadores sujeitos ao regime CLT**. A partir de 1967 o banco passou a receber recursos do **Sistema Brasileiro de Empréstimos e Poupanças (SBPE)** e do **Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)**.

Faziam parte da estrutura organizacional do BNH: os Agentes Financeiros (caixas econômicas, sociedades de créditos imobiliários e associações de poupança e empréstimo); Agentes Promotores (COHABs estaduais ou municipais e cooperativas habitacionais); agentes para atividades complementares (INOCOOPS); e os agentes especiais (SERFHAU, Banco do Brasil e BNDE).

As famílias com renda **até três salários mínimos** seriam atendidas pelas **COHABs** (este limite, posteriormente, foi estendido para cinco salários mínimos). As que pertenciam à faixa de quatro a sete salários mínimos seriam atendidas pelas cooperativas formadas por categorias profissionais. Por fim, para a renda familiar acima de seis salários mínimos, haviam os agentes privados (Sociedades de Crédito Imobiliários, Associações de Poupanças e Empréstimos e Caixas Econômicas).

O fluxograma abaixo mostra como o BNH funcionou:



* Entidades sem fins lucrativos como cooperativas, associações de moradia, etc.

RESULTADOS E CONCLUSÕES

Tanto as análises do BNH quanto às do PMCMV apontam para problemas semelhantes, tais como: o espalhamento da mancha urbana, gerando periferização; a falta de infra-estrutura no entorno dos conjuntos; o tamanho excessivo dos empreendimentos, que acaba por gerar novos bairros, em regiões normalmente afastadas do centro das cidades; e a baixa qualidade das construções. A possível explicação para os problemas citados, de acordo com os textos analisados, parece ser uma só: a busca por terra mais barata faz com que os projetos sejam localizados cada vez mais longe dos centros urbanos, gerando problemas tanto para os moradores, que ficam afastados de centros de trabalho, cultura e lazer; quanto para as prefeituras, que devem levar infraestrutura para locais cada vez mais distantes. Além disso, em ambos os casos, é citada a incapacidade de atender as camadas de renda mais baixas, que seriam mais atraentes para o setor empresarial e não gerariam inadimplência. Por fim, voltamos à pergunta do título do trabalho: o que temos aprendido com o BNH e o PMCMV? Quando os mesmos problemas se repetem mais de duas décadas depois, é possível concluir que é preciso repensar a política habitacional brasileira como um todo, especialmente em sua relação com a iniciativa privada, se quisermos resultados mais efetivos na promoção da habitação de caráter social.

BIBLIOGRAFIA

BONDUKI, N. Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-65.

FINEP. Habitação Popular: Inventário da ação governamental. Rio de Janeiro: FINEP, 1985.

SANVITTO, M. L. A. Habitação Coletiva Econômica na Arquitetura Moderna Brasileira Entre 1964 e 1986. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de Agosto de 1964.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de Julho de 2009.