

IV enanparq

Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016

BNH – BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO OU BANCO DE NEGAÇÃO HUMANA? POR UMA VISÃO DE CARLOS NELSON FERREIRA DOS SANTOS

SESSÃO TEMÁTICA: CARLOS NELSON FERREIRA DOS SANTOS:
PENSAMENTOS E REFERÊNCIAS

John Max Santos Sales
Universidade Estadual do Tocantins
john.ms@unitins.br

BNH – BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO OU BANCO DE NEGAÇÃO HUMANA? POR UMA VISÃO DE CARLOS NELSON FERREIRA DOS SANTOS

RESUMO

O Banco Nacional de Habitação surge na década de 1960 ao lado do Plano Nacional de Habitação para atenuar, dentre outras funções correlatas, a problemática da moradia. Todavia, a dimensão das políticas propiciou um novo rumo à realidade das cidades brasileiras, de maneira que nem sempre se constituiu em bons resultados. Haja vista a magnitude dos impactos causados no tecido urbano, diversos trabalhos acadêmicos atentam para as significativas mudanças ocorridas nas estruturas morfológicas, sociais e econômicas da cidade. Com isso, é relevante destacar a atuação do pensador urbano brasileiro Carlos Nelson Ferreira dos Santos, que em boa parte de seus trabalhos recorreu à crítica como forma de expressar seu descontentamento a respeito das políticas urbanas efetuadas no Brasil. O diagnóstico da atuação do BNH é recorrente nos trabalhos do pensador, no qual elucida, por muitas vezes de maneira sarcástica, consequências desastrosas, provocando no leitor um novo modo de pensar o urbano no Brasil. Deste modo, o referido trabalho pretendeu esmiuçar a abordagem do referido autor brasileiro em relação às políticas habitacionais desempenhadas pelo BNH, dando margem para compreensão do crescimento urbano brasileiro a partir de uma visão séria e intrigante.

Palavras-chave: BNH. Carlos Nelson Ferreira dos Santos. Política habitacional.

BNH – NATIONAL HOUSING BANK OR BANK OF HUMAN DENIAL? FOR A VISION OF CARLOS NELSON FERREIRA DOS SANTOS

ABSTRACT

The Banco Nacional de Habitação (*National Bank for Housing*) comes up in the 60's along with the National Housing Plan to mitigate housing deficit in Brazil. However, those policies dimension brought a new way to Brazilian towns reality, not always with good results. Several scholar papers have alerted to significant changes occurred on morphological, social and economic structures of the cities due to the magnitude of the impacts on urban fabric. Because of that, it is relevant to highlight Carlos Nelson Ferreira dos Santos' work, an important urban thinker who expressed his discontent to urban policies in Brazil. The diagnosis on the BNH acting is recurrent on Ferreira's work. He elucidates, most of the times with sarcasm, disastrous consequences of the BNH policy, teasing a new way to think the urban in Brazil. That said, this work aims to detail Ferreira's approaching related to housing policies developed by the BNH, giving margin to comprehension of Brazilian urban growth through a serious and instigative point of view.

Keywords: BNH. Carlos Nelson Ferreira dos Santos. Housing Policy.

1. INTRODUÇÃO

O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi instituído consoante ao Plano Nacional de Habitação através da Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964. O Banco teve a função de financiar e gerir uma política que promovesse a construção e aquisição da casa própria, principalmente para as classes de menor renda, assim como ampliar as oportunidades de emprego e tornar dinâmico o setor da construção civil. Combinado a este estava o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), garantindo a provisão de recursos que possibilitasse a execução do Plano Nacional de Habitação (CPDOC, 2011).

Destacando as funções que estavam designadas ao BNH, citam-se: coordenação da política habitacional e do financiamento para o saneamento; difusão da propriedade residencial, especialmente para as classes menos favorecidas; melhoria do padrão habitacional e eliminação das favelas; redução do preço da habitação; melhoria sanitária da população; estímulo à poupança privada e, conseqüentemente, ao investimento; aumento de investimentos nas indústrias de construção civil, de material de construção e de bens de consumo duráveis; aumento da oferta de emprego, visando a absorver mão-de-obra ociosa não especializada; criação de polos de desenvolvimento com a conseqüente melhoria das condições de vida nas áreas rurais (CPDOC, 2011).

A habitação tinha sido eleita como eixo de política abrangente voltada para o desenvolvimento urbano, diante de aspectos como tensões em favelas e migrações maciças para as cidades, visivelmente sentidos nos inícios dos anos 1960. Pretendia-se formular projetos que fossem aptos a apoiar as massas populares, compensando-as psicologicamente pela contenção salarial a qual eram submetidas, assim, nada melhor que a casa própria (CPDOC, 2011).

O BNH financiou, nos seus 23 anos de atuação, 4,4 milhões de moradias, representando 25% dos imóveis produzidos no Brasil. 35% deste total foi destinado a famílias com renda abrangida entre 1 e 3 salários mínimos (s.m.), depois estendida a 5 s.m., constituindo, dessa forma, o chamado mercado popular em que atuava as companhias estaduais (COHABs). Ao mercado econômico, que incluía renda familiar entre 3 a 6 s.m., posteriormente a 10 s.m., foram destinadas 21,8% do total. Para as famílias de renda maior que 10 s.m., constituindo o mercado médio, foram destinadas 43,2% das unidades, em empreendimentos promovidos por incorporadores privados (COMPANS, 2011).

Em linhas gerais, o Banco Nacional de Habitação surge na década de 1960 ao lado do Plano Nacional de Habitação para atenuar, dentre outras funções correlatas, o problema do déficit habitacional. Todavia, a dimensão das políticas propiciou um novo rumo à realidade

das cidades brasileiras, de maneira que nem sempre se constituiu habitação e infraestrutura de qualidade. Devido à magnitude dos impactos causados no tecido urbano, vários trabalhos acadêmicos atentam para as significativas mudanças ocorridas nas estruturas morfológicas, sociais e econômicas da cidade.

Com isso, é relevante destacar a atuação do pensador urbano brasileiro Carlos Nelson Ferreira dos Santos, que em boa parte de seus trabalhos recorreu à crítica como forma de expressar seu descontentamento a respeito das políticas urbanas efetuadas no Brasil. O diagnóstico da atuação do BNH é recorrente nos trabalhos do pensador, no qual elucida, por muitas vezes de maneira sarcástica, consequências desastrosas, provocando no leitor um novo modo de pensar o urbano no Brasil. Trata-se de intervenções que precisam ser rediscutidas frente às novas políticas habitacionais efetuadas pelo Estado. Deste modo, o referido trabalho pretende contribuir com abordagem e leitura do urbanista e antropólogo Carlos Nelson dos Santos em relação às políticas habitacionais desempenhadas pelo BNH, dando margem para compreensão do crescimento urbano brasileiro.

Como procedimento metodológico, primeiramente coletou-se textos do autor citado e após leitura foram retirados partes em que havia abordagem sobre política de habitação do BNH e seus respectivos impactos na urbe. Em seguida estas passagens foram organizadas numa ordem lógica em forma de texto.

Sendo assim, além desta introdução, este trabalho conta com item 2, pretendendo detalhar a visão do Prof. Carlos Nelson Ferreira dos Santos através dos subtópicos “Acesso à moradia” seguida de uma reflexão sobre os impactos do BNH no meio urbano e, por fim, as considerações finais e a bibliografia utilizada.

2. VISÃO DO PROF.º CARLOS NELSON FERREIRA DOS SANTOS¹

Com pensamento crítico a respeito da realidade urbana brasileira, o autor faz referência ao BNH como sendo o norteador das maiores transformações ocorridas no ambiente urbano do país. As passagens encontradas não se tratam de textos específicos em explicar a atuação do Banco, porém, denota importância devido o tratamento histórico dado ao tema, servindo como base para entendimento de como nasce uma nova postura da política de habitação de interesse social no país e, por conseguinte, os impactos causados decorrentes desta atuação.

¹ O tópico terá abordagem total de textos do referido autor em determinadas épocas.

2.1 ACESSO À MORADIA PELO POBRE

Na década de 1960 foi inaugurada umas das primeiras reações contra o alastramento da figura da favela nas grandes cidades. O Estado iniciou um processo de erradicação das favelas e, para isso, contava com o BNH para atender as necessidades de moradia em que, neste momento, os favelados² recebiam a casa própria em conjuntos habitacionais que eram distantes do local onde moravam antes. Entretanto, começaram a surgir problemas relativos à inadimplência, pois o sistema financeiro adotado exigia que os imóveis fossem pagos. Devido a isso, as estratégias foram alteradas, os favelados foram considerados péssimos clientes e então as remoções passaram a ser seletivas. Os programas foram se tornando mais flexíveis, podendo qualquer pessoa se candidatar desde que comprovasse a faixa de renda permitida (SANTOS, 1980).

Santos (1980) explana que a criação do BNH se trata de um paradoxo, não existindo funções executivas, apenas de orientação técnica e de repasses financeiros. Empréstimo-se dinheiro para aqueles que executam os programas habitacionais, neste caso, para habitações das camadas de baixa renda, ou transfere para empresas de construção, no caso das financeiras para moradias de classe média. Dessa forma, o Banco estabelece funções econômicas e políticas, atendendo a aplicação de recursos da poupança pública obrigatória e da poupança particular e voluntária em atividades que devem ser lucrativas, também criando oportunidades de absorção da massa de mão de obra e auxilia planos de controle da inflação.

Todavia, Santos (1980) comenta que o BNH também apresenta função social, conforme intenção estabelecida em sua institucionalização. Seria prioridade fornecer aos brasileiros todas as condições necessárias para a aquisição da casa própria, considerando que isso atenderia a uma aspiração generalizada, tornando o imóvel um elemento simbólico de inserção à sociedade e no sistema produtivo. A propriedade representaria segurança e sentimento de pertencimento, fazendo com que se tornasse um instrumento de controle e manutenção do equilíbrio social, no qual o autor irá mencionar que tal idealização não estava apoiada em evidências empíricas.

O impasse em que o BNH se encontrava era de realizar um propósito na qual o autor chama de “união impossível”, que era de vincular a venda de mercadoria de alto valor para clientes que mal possuíam o suficiente para comer. Essa circunstância se deve a uma significativa parcela de unidades residenciais ocupadas irregularmente por quem não podia pagar, fazendo com que as ações tomassem um percurso diferente, em que os programas de

² Termo atribuído ao morador da favela e usualmente recorrente nos textos do autor.

interesse social, ou seja, especialmente para as pessoas de baixa renda, tivessem perdendo espaço para famílias com renda cada vez mais altas, chegando a apresentar no Rio de Janeiro limites de faixas entre oito e doze salários (SANTOS, 1980).

A inacessibilidade do financiamento ao pobre possibilita surgimento de outras práticas, conforme o autor diz que:

“(...) As linhas especiais de crédito (como o FICAM do BNH) costumam ser burocratizadas demais e, portanto, inacessíveis. São utilizados outros meios, como empréstimos de parentes ou patrões, fundos disponíveis em associações corporativas (igreja, mútuas de empregados) ou mesmo renda de partes dos imóveis que forem ficando prontas. Existem artifícios habilidosos também como as despedidas sucessivas de emprego para liberar o FGTS, isto sem falar em cálculos de despesas que já preveem o 13º salário e a venda de férias (...)” (SANTOS, 1985, p. 33).

Com a Constituição de 1988 prestes a ser aprovada e diante de um contexto de reformulação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), Santos (1988) faz referência à maior dívida do BNH com a sociedade brasileira, a qual seria a sua doentia e sempiterna desconfiança. O BNH fechava as portas para tudo que era fraco e pequeno, os pobres somente se apresentavam sob tutela, amparados nos programas de COHABs ou “cooperativados” à revelia. Quando os pobres eram lembrados, era como forma de massa de manobra em invenções eleitoreiras, a exemplo do PROMORAR³. Além disso, algumas prefeituras possuíam descrédito frente ao Banco, não sendo vista como parceira digna. Um depoimento de um funcionário comprova o assunto ao falar que o pedido de financiamento de um pequeno município do interior se exige um dossiê de mais de 300 páginas, enquanto grandes negócios eram resolvidos em três laudas (SANTOS, 1988).

Santos (1984) explica que o fracasso dos planos de remoção do Rio de Janeiro fez com que em 1972 estes fossem sendo abandonados. Por volta dessa época o BNH insistia em cumprir sua vocação social, financiando casas para os favelados em programas de interesse social na faixa de 0 a 3 e 3 a 5 salários mínimos. Com o passar do tempo, tendo em vista a irrealidades desses limites e a preponderância financeira do Banco, o Governo mudou de tática e declarou que aqueles que ganhassem menos de 3 salários mínimos só tinham o necessário para alimentação, e com isso, criaram-se programas como o *site & services*⁴. Porém, os programas ficaram somente na intenção, pois não havia terras

³ Programa de Erradicação de sub-habitações instituído pelo BNH.

⁴ O documento de 1975, “Site and services projects”, afirma a preferência do Banco por projetos de lotes urbanizados, pelo fato de serem compatíveis com a escassez de recursos e a baixa capacidade de pagamento da população a que se destinam. Destaca-se neste documento a relevância atribuída à criação de estruturas administrativas para a implementação da política habitacional, a defesa dos estratos médios da população de baixa renda, com maior capacidade de pagamento, como alvo

disponíveis para desenvolver. Em compensação os recursos financeiros do BNH foram destinados, como ressalta o autor, para as áreas onde eram bem vindos: classe média urbana. A partir disso, ocorreu uma explosão imobiliária que desfigurou os bairros mais ricos e o centro do Rio de Janeiro. Assim, todos pareciam felizes diante do seguinte cenário: o Governo dava seguimento aos planos econômicos e de geração de emprego; o capital garantia seus lucros; a classe média aplicava no investimento imobiliário; e os favelados por um tempo foram deixados em paz.

Frente ao relatório que serviu para reavaliar o SFH no final da década de 1980, faz Santos (1988) chamar atenção para necessidade de progredir da passagem das grandes idealizações para práticas essencialmente efetivas. As vocações sociais designadas ao BNH não foram cumpridas. As poupanças voluntárias ou obrigatórias (FGTS) nunca atenderam com prioridade a sociedade de massa. O que houve foi um desvio de capital em que nos anos 1970 alcançou áreas urbanas mais valorizadas por edifícios de apartamentos para a classe média, construídos de maneira indiscriminada. Problemas como estes é resultado de planos de desenvolvimento habitacional mal pensado, onde a pressa em aplicar e tomar dinheiro foi substituída pela obrigação de pensar as cidades como um conjunto a equilibrar.

2.2 CONSEQUÊNCIAS NO MEIO URBANO

As experiências de habitação popular encontradas no Rio de Janeiro não são muito distintas de outros países da América Latina, o que diferencia, grosso modo, é o volume de recursos financeiros e de famílias afetadas, e também a persistência em solução única. A prática de solução oficial vista no Rio foi a de erradicação de favelas e remoção de seus habitantes. A Prefeitura da cidade e o BNH apresentam dados que mostra que entre 1960 e 1980 foram removidas 114 favelas, valor que corresponde a 27 mil barracos e mais ou menos 146 mil pessoas. Se as remoções tivessem sido ocorridas no ano de 1950, o problema estaria resolvido e com saldo positivo. Entretanto, apesar da indução da “guerra santa”, a prefeitura mostra dados estarrecedores a respeito das favelas e dos favelados remanescentes, pondo em evidência as injustiças e os absurdos cometidos em razão de um “planejamento racional”. Ao pensar em estratégias de programas futuros deve-se refletir sobre os resultados das políticas que prometeram extinguir as favelas do Rio de Janeiro em 3 anos, pois foi notável que os planos foram equivocados (SANTOS, 1984).

Santos (1980) afirma que as ideias e as práticas que embasaram o BNH já existiam, e que de igual modo causavam muita polêmica. Alguns grupos profissionais representados por

prioritário dos programas, e a afirmação de que a unidade habitacional, assim como a infraestrutura, pode ser executada em etapas, indicando-se o mutirão como meio adequado de diminuição dos custos e ampliação da participação.

entidades de classe, a exemplo dos arquitetos, se opuseram às políticas oficiais de habitação. Houve uma postura oficial a respeito do problema da habitação para os pobres associada a uma maneira de resolução, e ao mesmo tempo, mas com menor força, surge uma contrapartida dessa postura. Esse contexto deu margem para constituição de um campo legitimado de ideias com respaldo na prática concreta e teórico-ideológica decorrente dos resultados encontrados nas ações.

Como o tema habitação permite um vasto ponto de conhecimento partindo de ligações múltiplas tanto em nível de vivência cotidiana como de representação nacional, inicia-se, quase que natural, um processo de causalidade. O argumento anteposto justifica que a força da ação do BNH é de tamanha expressividade que passou a representar um tipo de referência no quanto a produção e consumo da moradia no Brasil e, conseqüentemente, um padrão para o fenômeno de morar e a própria definição de cidade. Com isso, o autor irá dizer que para entender o urbano no Brasil torna-se inevitável fazer referência ao BNH e suas formas de agir com a evolução do tempo. Começa-se um caminho de debate de ideias com formulação de conceitos concretizados e operacionalizados que são materializados com grande força de expressão (SANTOS, 1980).

Santos (1980) ajuíza que as cidades brasileiras foram configuradas da oposição entre que era oficial (com o que tem a ver com o BNH), do que era autônomo, ou seja, fora dos propósitos e da máquina controladora do Banco. Entender a dialética de tal proposição possibilita entender as diversas formas de assentamentos urbanos em termos estruturais, permitindo entender que a ocupação do espaço não se faz por acaso, e que o BNH e sua negação estão inseridos dentro de um quadro ainda mais amplo dando-lhe um sentido próprio e uma razão de ser.

Os planos do BNH realizados na periferia e para a população de baixa renda do Rio de Janeiro tiveram graves conseqüências morfológicas. O padrão de ocupação do espaço formou um resultado desconjuntado e a forma típica de loteamentos, de inspiração nas cidades-jardim, foi entrecortada por superquadras racionalistas. Viam-se blocos soltos em meio a áreas verdes com demonstração de descontinuidade, ilegibilidade e mal estar. Os lugares se transformaram numa “colcha de retalhos”, encontrando-se uma quebra de códigos espaciais correntes (rua/casa; público/privado) favorecendo a discriminações e levando a formação de guetos. E as más conseqüências foram distribuídas pelo tecido urbano, facilitando a degradação de loteamentos em decorrência de conjuntos “indigeríveis” em seu interior, como também esses mesmos conjuntos passam a ser vistos como depósitos de lixo e apontados como antro de marginais. Com isso, um dos maiores

problemas do futuro será inventar uma linguagem urbanística que “costure” minimamente com harmonia tal panorama tão dispare (SANTOS, 1985).

O panorama feito permite confirmar que o Brasil passou por um novo modo de urbanização expressos tanto em nível físico quanto ideológico. Os estudos urbanos nessa época caracterizam uma convergência entre ideologias, como em conceitos, teorias, opinião de “especialistas”, intenções declaradas, indução de legislação específica, dentre outros, juntamente com a tentativa de traduzi-las concretamente. No quadro dessa convergência, o BNH forneceu, diante de uma reprodução do espaço, uma representação da hierarquização da sociedade brasileira. A história da evolução urbana mostra a criação de áreas privilegiadas e a “limpeza” das presenças indesejáveis. São produzidas terras que são boas demais para serem usadas pelos pobres. Estes estão em maior proporção, e ainda assim viu-se uma elite, imposta ou induzida, gerando dificuldades inéditas diante de um quadro técnico- burocrata e de conhecimento insuficiente, pouco interferindo nos processos pelo qual se deveria ter o controle (SANTOS, 1980).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A posição do homem em produzir e atuar no espaço causa reflexos em diversos campos. Nisso, o ambiente acadêmico se encarrega de estudar os fenômenos ocorridos e, deste modo, realiza proposições a respeito da realidade vivida, dando suporte para responder perguntas de tal modo: Como acontece? Por que acontece? De que forma intervir? Há possibilidade de intervir? Dentre outros questionamentos.

A visão de Prof. Carlos Nelson Ferreira dos Santos torna-se de suma importância pela capacidade e autenticidade no trato da observação do fenômeno urbano, trazendo respostas não somente aos questionamentos citados, mas também respondendo a perguntas não imaginadas.

O referido trabalho não se propunha esgotar o tema, pois o referido assunto já é demasiadamente tratado em discussões acadêmicas. Entretanto, o trabalho inova por trazer à tona a visão de um pensador urbano brasileiro que acredita, assim como muitos outros, que o BNH trouxe consequências drásticas para o ambiente urbano brasileiro. A política desempenhada pelo Banco, entidade formal e primordial no que tange a Política de Habitação de Interesse Social, é alvo de crítica do autor em várias de suas produções. Dentre as observações encontradas foi visto que o tema foi preponderantemente debatido dentro de uma abordagem histórica, o que quer dizer, logicamente, que os impactos advindos apresentaram grande expressividade.

Apesar de a cidade do Rio de Janeiro ser o seu principal estudo de caso, é pertinente ressaltar que muitos de seus exemplos são encontrados em outras cidades do Brasil, o que vale chamar atenção que as “más consequências foram distribuídas democraticamente” pelo país. Importante também considerar que a atuação do BNH estava amparada numa época em que o regime político que vigorava era centralizador, caracterizando o período da ditadura militar, e assim, de maneira geral, os impactos podem ter sido de mesma ordem.

Por fim, cabe salientar que a leitura dos trabalhos do autor provoca indagações, suscita ideias, gera contestações e até mesmo riso e espanto, por conta da ousadia da escrita que provoca, por muitas vezes, a sensação de conversa informal com o leitor. E é isso que o faz original. Os problemas urbanos são destrinchados, como deveria ser, em ordem física, ambiental, política, econômica, cultural e social. Nada escapa aos olhos do autor que está sempre atento a multidisciplinaridade exigida no campo de estudo.

Banco de Negação Humana? Sim. Uma forma de traduzir o pensamento do Prof. Carlos Nelson no quanto as ações do BNH, utilizando o sarcasmo tão característico do autor que dedicou parte da sua vida a denunciar as mazelas urbanas do país.

4. BIBLIOGRAFIA

BUENO, Laura Machado de Melo. *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização*. Doutorado (Tese). FAUUSP: São Paulo, 2000.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL (CPDOC). *Banco Nacional de Habitação* (Verbetes do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro - DHBB). Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, 2011. Acesso em: <<http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA/Busca/BuscaConsultar.aspx>>. Disponível em: 10 out. 2011.

COMPANS, Rose. Política Habitacional e Legitimação Política no Rio de Janeiro. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. *Anais...* Rio de Janeiro, 21 p.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. In: VALLADARES, Lícia do Prado (Org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980, p. 17-47.

_____. Em trinta anos passou muita água sob as pontes urbanas... *Espaço & Debates* nº 11, São Paulo, 1984, p. 28-40.

_____. Loteamentos na periferia metropolitana. *Revista de Administração Municipal* 32 (174), IBAM, Rio de Janeiro, jan./mar. 1985, p. 20-39.

_____. Está na hora de ver as cidades como são de verdade. *Projeto nº 113*, São Paulo, 1988, p. 99-102.

