

SEÇÃO ARTIGOS

**PRODUÇÃO HABITACIONAL NO BRASIL:
experiências da intervenção estatal entre 1937-1964**

**HOUSING PRODUCTION IN BRAZIL:
experiences of State intervention between 1937-1964**

**PRODUCCIÓN DE VIVIENDA EM BRASIL:
experiencias de intervención estatal entre 1937-1964**

 [Marcos Henrique de Aguiar](#)¹

Universidade Federal Fluminense (UFF)

Rio de Janeiro, Brasil.

e-mail: mhageo@yahoo.com.br

Resumo

Pretende-se no presente trabalho recuperar as principais intervenções do Estado brasileiro na promoção da habitação social no período que se estende de 1937 a 1986, representadas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões, pela Fundação da Casa Popular e pelo Banco Nacional da Habitação. Objetiva-se ressaltar as potencialidades e os limites da promoção da habitação social no país. Tal abordagem justifica-se tendo em vista o limitado acesso à moradia pelas classes trabalhadoras a despeito das intervenções realizadas. A metodologia se baseou na pesquisa e fichamento da literatura focada na questão habitacional no Brasil a partir de uma perspectiva crítica. Verifica-se que a promoção das políticas habitacionais em questão se caracterizou não apenas pelo baixo alcance como também por inúmeras distorções.

Palavras-chave

Políticas Habitacionais; Habitação Social; Segregação Espacial.

¹ Possui graduação em Geografia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Especialização em Uso do Solo Urbano pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPUUR/UFRJ); mestrado em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ) e doutorado pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal Fluminense (UFF).

AO CITAR ESTE TRABALHO, UTILIZAR A SEGUINTE REFERÊNCIA:

AGUIAR, Marcos Henrique de. PRODUÇÃO HABITACIONAL NO BRASIL: experiências da intervenção estatal entre 1937-1964.

Revista Ensaios de Geografia. Niterói, vol. 9, nº 20, pp. 113-132, janeiro-abril de 2023.

Submissão em: 29/01/2021. Aceito em: 20/11/2022.

ISSN: 2316-8544



Este trabalho está licenciado com uma licença Creative Commons

Ensaios de Geografia

Essays of Geography | POSGEO-UFF

Abstract

It is intended in this work recover the main interventions of the state in promoting social housing in the period extending from 1937 to 1986, represented by the Institutes of Retirement and Pension, the House Popular Foundation and the National Bank of Housing. The objective is to highlight the potential and limits of promoting social housing in the country. Such an approach is justified in view of the limited access to housing by the working classes, despite the interventions carried out. The methodology was based on the research and record of the literature focused on the housing issue in Brazil from a critical perspective. It appears that the promotion of the housing policies in question was characterized not only by its low scope but also by numerous distortions.

Keywords

Housing Policies; Social Housing; Spatial Segregation.

Resumen

El presente trabajo pretende recuperar las principales intervenciones del Estado brasileño en la promoción de la vivienda social en el período que se extiende de 1937 a 1986, representado por los Institutos de Aposentadoria e Pensões, la Fundação da Casa Popular y el Banco Nacional da Habitação. El objetivo es resaltar el potencial y los límites de la promoción de la vivienda social en el país. Tal enfoque se justifica en vista del limitado acceso a la vivienda por parte de las clases trabajadoras, a pesar de las intervenciones realizadas. La metodología se basó en la investigación y registro de la literatura centrada en la cuestión de la vivienda en Brasil desde una perspectiva crítica. Se nota que la promoción de las políticas de vivienda en cuestión se caracterizó no sólo por su bajo alcance sino también por numerosas distorsiones.

Palabras-clave

Políticas de Vivienda; Vivienda Social; Segregación Espacial.

Introdução

A temática em torno da questão habitacional no Brasil já percorre uma longa trajetória, tanto na agenda pública quanto na pesquisa acadêmica, esta expressa por uma extensa literatura (AZEVEDO, 1982; BOLAFFI, 1982; MARICATO, 1982; MELO, 1991; RIBEIRO 1997; CARDOSO, 2003; BONDUKI, 2004). Embora possa ser localizada num momento anterior, a problemática da moradia no Brasil se agrava e ganha maior visibilidade com a emergência da economia urbano-industrial no país, que para efeitos de referência temporal, coincide com o início da década de 1930.

Do ponto de vista da produção habitacional, este período marca de forma mais consistente e mais ampla a atuação do Estado (BONDUKI, 2004; 2014). Anterior a esse período, embora vigorasse uma concepção liberal do Estado, a cidade do Rio de Janeiro foi palco de uma experiência no campo da política habitacional idealizada pelo presidente Marechal Hermes da

Fonseca no início do século XX, que para autores como Oliveira e Fernandes (2010), constitui uma intervenção pioneira na produção da moradia social no Brasil².

Considerando a trajetória da produção habitacional a cargo do governo federal, é possível destacar quatro grandes experiências, tendo em vista suas escalas – se não todas efetivamente, mas pelo menos em tese - de intervenção. Aqui a referência é feita aos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs, 1937-1964); à Fundação da Casa Popular (FCP, 1946-1964); ao Banco Nacional da Habitação (BNH, 1964-1986) e por último ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009.

Dentre as intervenções estatais apontadas acima, esse artigo se restringe apenas às três primeiras experiências, implementadas no Brasil anteriormente à Constituição Federal de 1988³, experiências essas que se articulam ao ingresso e consolidação do Brasil como uma economia de base urbano-industrial, processo que se fez acompanhar do aprofundamento das contradições no espaço urbano.

Basta lembrar que o problema da moradia, à medida que se agrava – por volta da década de 1940 –, assume grande visibilidade pública. Converte-se em bandeira das forças políticas em disputa na busca por soluções, mas, por parte do Estado, essas estiveram muito aquém das necessidades postas pelo processo de urbanização.

Como mostram Lago e Ribeiro (1996), a produção habitacional a cargo do Estado a partir do final da década de 1930 se deu de forma concomitante com a produção privada – voltada para os segmentos capazes de acessar a boa moradia pela via do mercado – e com a autoconstrução nas periferias urbanas.

Embora o Estado tenha assumido o papel na formulação e na promoção da habitação social, em que medida os padrões e os formatos institucionais das políticas adotadas impuseram limites ao atendimento das necessidades habitacionais dos segmentos da população urbana,

² Além da Vila operária que origina o bairro de Marechal Hermes, Hermes da Fonseca inaugurou em 1913 uma vila operária no bairro da Gávea e anunciou o projeto de construção de uma segunda vila no bairro de Manguinhos, que, no entanto, não chegou a ser executado (OLIVEIRA e FERNANDES, 2010).

³ Aqui consideramos a Constituição Federal de 1988 como um divisor de águas ou um momento de inflexão, já que inaugura novos dispositivos legais e institucionais que oferecem as bases para a formatação da política urbana contemporânea, inclusive mais favoráveis à promoção da habitação social.

impedidos de acessar a moradia pela via do mercado? É o que se procura responder ao longo desse trabalho.

Propõe-se resgatar os principais traços dos IAPs, da FCP e do BNH, pondo em relevo suas potencialidades, bem como seus limites, frente às crescentes demandas em torno das necessidades habitacionais da população urbana. A metodologia adotada se apoia fundamentalmente na literatura especializada na questão habitacional e urbana, com foco na realidade brasileira. Na pesquisa bibliográfica optou-se pela leitura dos autores que se debruçaram sobre a trajetória da política habitacional no Brasil, assim como a problemática urbana, a partir de uma perspectiva crítica que tem em vista a identificação dos rumos e limites dos formatos institucionais implementados no país no período em questão.

Contextualizando o problema da moradia no Brasil

Com a chegada de Getúlio Vargas ao poder na década de 1930, e com a consequente reestruturação do aparelho de Estado, a atividade industrial progressivamente se converte no setor dominante da economia brasileira, consolidando-se nas décadas seguintes. Conforme demonstrado por Fonseca (2012), as ações e intencionalidades do Estado nacional-desenvolvimentista a favor da industrialização se traduziram na criação de inúmeros órgãos e instituições voltados à sua promoção. Ainda como parte da reestruturação do Estado, o autor chama a atenção para a adoção de políticas voltadas à ampliação das bases de garantia ao mundo do trabalho através da criação da legislação trabalhista e da ampliação da esfera dos direitos sociais.

As mudanças estruturais pelas quais passa o Brasil a partir da Era Vargas se enquadram num contexto de crise do café, sinalizando para a emergência de um novo patamar produtivo e por novos arranjos de poder pactuados entre as elites brasileiras. Nesse contexto de mudança social e política, a reestruturação do Estado que emerge com a Revolução de 30 contempla um conjunto de ações e medidas cujo propósito era retirar de cena a economia primário-exportadora e propiciar o desenvolvimento e a consolidação do capital industrial no Brasil – fato que conferiu protagonismo à burguesia industrial em detrimento das oligarquias agrárias. Dentre as ações postas em prática com a reorganização do Estado, podem ser destacadas a regulação das

relações entre capital e trabalho, a expansão de créditos à indústria, concessão de subsídios, regulação dos preços, investimentos em infraestrutura e na indústria de base (OLIVEIRA, 2013, p. 35).

Um dos efeitos provocados pela passagem de uma economia de base agrário-exportadora para uma economia de base urbano-industrial foi o crescimento acelerado das áreas urbanas, como decorrência dos fluxos migratórios. Crescentes levas de trabalhadores de baixa ou nenhuma qualificação, saídos das regiões rurais, afluíram em direção às zonas urbanas, constituindo-se como importante engrenagem no processo de acumulação (SINGER, 1990, p. 123).

Tomando como referência a Revolução de 30, o autor referido acima afirma que o capitalismo industrial brasileiro foi profundamente marcado por essa ampla disponibilização de grandes massas de trabalhadores afastados das atividades agrárias de subsistência, que constituíam uma oferta abundante de mão de obra de baixa qualificação e de “aspirações modestas”.

O padrão de desenvolvimento econômico que se processou no Brasil – com taxas crescentes ao longo de várias décadas – tendo como carro chefe o setor industrial, se apoiou nas elevadas taxas de exploração do trabalho, que se materializaram na precarização das condições de vida urbana. Exemplo desse fato é o processo de autoconstrução, denominado por Maricato (1982, p. 73) de “arquitetura possível”, que se configura como uma marca dos assentamentos urbanos produzidos pelos próprios trabalhadores em momentos de folga.

Nesse sentido, as formas de moradia popular como as favelas, os cortiços e os loteamentos periféricos, na realidade, se tornaram funcionais ao modelo de acumulação implantado, na medida em que contribuíram decisivamente para o rebaixamento do custo de reprodução social da classe trabalhadora.

Para reforçar esse quadro, não tivemos no país, pelo menos em níveis adequados, um fundo público⁴ do Estado (OLIVEIRA, 1988), materializado em termos de políticas sociais, que fosse capaz de assegurar as condições de reprodução social da classe trabalhadora, ainda

⁴ Funcionando como um salário indireto, o fundo público criado pelo Estado nos países centrais se destinou à provisão de bens e serviços de uso coletivo necessários à reprodução social dos trabalhadores, tais como habitação, transporte, educação, sistema de saúde, entre outros.

que em última instância o Estado atuasse fundamentalmente para estabelecer as condições de acumulação do capital num horizonte de longo prazo. No Brasil, ao contrário, transferiu-se – quase de forma exclusiva – para os trabalhadores a responsabilidade de criar seus próprios meios de subsistência, em particular aquele representado pela habitação, cujo acesso se deu, na maior parte das vezes, em condições de acentuada precarização, revelando a contradição urbana.

Esse fato configura um verdadeiro passivo social acumulado por décadas. A carência, a precariedade e a insegurança habitacional associadas aos processos de produção da cidade, evidenciam e materializam na paisagem urbana uma das principais marcas das desigualdades socioespaciais no Brasil. Diante do aprofundamento da crise de moradia e de sua maior visibilidade política, sobretudo a partir do final dos anos 1930 e início dos anos 1940, o Estado brasileiro iria implementar diferentes padrões de intervenção no campo da política habitacional, cujos aspectos mais centrais procura-se destacar nos tópicos seguintes.

Institutos de Aposentadorias e Pensões: acesso à habitação no contexto da cidadania restrita

No Brasil do final da década de 1930 inaugura-se um período em que a produção da habitação social voltada para o atendimento do operariado urbano passa a ser concebida como política de Estado (Bonduki, 2004). Embora Bonduki reconheça em trabalho mais recente (BONDUKI, 2014), o pioneirismo dos projetos de habitação social promovidos pelo Marechal Hermes da Fonseca na primeira década do século XX, o autor considera que foi através dos Institutos de Aposentadoria e Pensões - IAPs que a promoção da habitação social se dá de forma mais consistente, tendo em vista o quantitativo de unidades habitacionais produzidas sob atuação estatal⁵. Os IAPs, criados em 1933, tiveram por objetivo estabelecer um sistema de

⁵ Ainda que possa parecer pouco expressiva quando comparada à produção do BNH, os Institutos de Aposentadorias e Pensões produziram cerca de 140 mil unidades habitacionais ao longo de sua existência, relativamente longa, entre 1937 e 1964, quando se dá sua extinção. Deve-se ressaltar a importância que a habitação assume na agenda pública no período Vargas.

proteção social, além de ampliar as garantias trabalhistas a um universo maior de categorias profissionais, antes mais restrito⁶.

Com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões IAPs, institui-se um sistema de previdência social no Brasil, cujos recursos – provenientes das contribuições previdenciárias de diversas categorias profissionais – passaram a ser utilizados, a partir de 1937, para ampliar a oferta de moradias nas cidades brasileiras, num contexto de agravamento do problema habitacional. O tema da habitação passa então a fazer parte do debate na esfera estatal de forma mais consistente.

A política habitacional desse período se inscreve numa conjuntura em que se formula uma agenda no campo da política social, o que faz da moradia um objeto legítimo da política pública – ainda que com limitações, já que não teve um caráter redistributivo – associada à Revolução de 30 e à figura de Vargas (MELO, 1991^a; 1991b).

Ao longo do período em que os IAPs vigoraram efetivamente na produção imobiliária, de 1937 até 1964, seus recursos previdenciários financiaram cerca de 140 mil unidades habitacionais, em particular através da produção direta de conjuntos habitacionais, sendo a grande maioria destinada ao aluguel. A preferência pela locação das unidades produzidas, em detrimento da opção da casa própria, tinha como propósito segundo Bonduki, assegurar a preservação e a valorização de um patrimônio produzido pelos Institutos, transformando-os numa espécie de “rentistas estatais” (BONDUKI, 2004, p. 107).

Um aspecto que merece ser destacado na atuação dos IAPs diz respeito à associação entre projeto arquitetônico e projeto urbanístico. Os Institutos, sobretudo aqueles mais influentes e de maior número de associados – como, por exemplo, o dos industriários, dos bancários e dos comerciários – estabeleceram diferentes estratégias no campo da produção imobiliária, através de seus respectivos departamentos de engenharia. Mas estava presente na burocracia estatal uma visão de que a habitação deveria vir acompanhada de urbanismo; tratava-se de uma concepção segundo a qual produzir habitação implicaria necessariamente em produzir os equipamentos sociais necessários ao atendimento de seus associados.

⁶ Os IAPs são originários das antigas Caixas de Aposentadoria e Pensões - CAPs – criadas e regulamentadas em 1923 pela Lei Elói Chaves – que passa a oferecer garantias previdenciárias aos trabalhadores urbanos vinculados a relações formais de trabalho, a exemplo dos ferroviários.

Ensaio de Geografia

Essays of Geography | POSGEO-UFF

Em relação a esse fato, Bonduki (2014) faz referência a Rubens Porto, engenheiro de formação que teria exercido influência na questão habitacional como membro da estrutura do Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio nos anos 1930. Para Rubens Porto, conforme exposto por Bonduki (2014, p.158), “[...] o problema da habitação econômica é, antes de tudo, um problema urbanístico [...]”. Nesse sentido os moradores dos conjuntos habitacionais deveriam dispor de tudo que precisavam em termos de serviços públicos, comércio e equipamentos sociais.

Ainda para reforçar esse traço marcante da concepção dos IAPs, as diretrizes do Instituto de Aposentadoria dos Industriários - IAPI, por exemplo, Instituto de maior número de associados no país, estabeleciam de forma rigorosa a ideia de que a habitação não se reduz à moradia. Ao contrário, deve vir associada à criação de escolas, creches, unidades de saúde, espaços de lazer e de esportes, entre outros.

As diretrizes do IAPI seguiam de modo rigoroso a visão de que habitação não é só moradia. Elas previam a criação, junto à moradia, de escolas, creches, serviços de assistência médica, centros comerciais, espaços livres, campos de esportes, estações de tratamento de esgoto etc., além do reforço das redes de abastecimento de água. (BONDUKI, 2014, p. 172).

Criado num contexto político caracterizado pela afirmação do corporativismo do Estado, o desenho institucional dos IAPs privilegiou uma abordagem que estabeleceu “a segmentação dos beneficiários da política habitacional” (MELO, 1991, p.107). Por conta disso, tal modelo corporativo de política acabou por restringir o acesso às unidades habitacionais pelas categorias profissionais inseridas em relações informais de trabalho⁷. Era claro, conforme ressalta Melo (1991), o posicionamento do Ministério do Trabalho no sentido de impedir que os moradores de favelas, por exemplo, pudessem se beneficiar das intervenções no campo da provisão habitacional.

Essa foi a atuação mais decisiva do Estado no setor habitacional, num momento em que a questão social foi sendo percebida e tematizada sob outra ótica, uma vez que a pobreza passa

⁷ Dentre as categorias profissionais vinculadas aos Institutos de Aposentadoria e Pensões merecem destaque a dos bancários, dos industriários, dos petroleiros, dos comerciários, e dos trabalhadores do sistema de transporte e cargas (BONDUKI, 2004).

a ser considerada como obstáculo para o processo de modernização e das aspirações da constituição da nacionalidade. A superação da pobreza deveria ser conduzida pelo Estado, cujas intervenções se traduziriam em políticas no campo da previdência e da assistência social, de forma a assegurar a recuperação e a manutenção da capacidade de trabalho, além de contribuir para a manutenção da ordem social (CARDOSO; RIBEIRO, 1996).

No que concerne ao seu alcance social, a estrutura corporativa dos IAPs, por si só, já se expressava como fator de restrição ao acesso à moradia. Isto porque o que definia a participação do trabalhador não era o aspecto social, mas sim a associação ou não à determinada corporação profissional, traçando uma clara divisão entre cidadãos e subcidadãos, estes últimos excluídos da ordem social regulada. Portanto, a despeito do discurso oficial favorável ao direito à moradia, o fato é que amplos setores populares se encontravam excluídos e estigmatizados pelo corporativismo de Estado, uma vez fora das relações formais de trabalho.

Num período já de crise do Estado Novo, Vargas tenta adotar uma proposta de unificação dos IAPs em torno do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), instituído pelo decreto 7.536 de 1945. Seu objetivo era universalizar os serviços de previdência social para toda a população, ampliar o atendimento assistencial, e como consequência levaria à superação da estrutura corporativista de então.

Embora a conjuntura política tenha levado à deposição de Vargas e impedido a implementação de suas propostas de mudança no sistema previdenciário então vigente, o agravamento da crise habitacional gerou desdobramentos que resultaram na formulação de uma nova iniciativa como tentativa de superação da crise da moradia, conforme discutido no tópico seguinte.

Fundação da Casa Popular (FCP): a política de habitação social no contexto do populismo de Estado

A Fundação da Casa Popular, instituída em 1946 no governo Eurico Gaspar Dutra, foi o primeiro órgão do governo federal criado para coordenar e conduzir a política de provisão habitacional e de infraestrutura no Brasil, num contexto de aceleração do crescimento urbano e de agravamento do problema da moradia.

Embora o anteprojeto de criação da Fundação previsse a centralização de toda produção habitacional nesta que seria uma espécie de ‘superagência’ de âmbito nacional, a Fundação da Casa Popular acabou por atuar em concomitância com os IAPs, até ser extinta em 1964 por ocasião da criação do Banco Nacional da Habitação. Porém, diferente dos IAPs, de caráter mais corporativo, a Fundação da Casa Popular foi criada com objetivo de atuar no provimento de moradias, a partir de uma abordagem universalizante.

No que concerne às razões para a criação da Fundação da Casa Popular, Azevedo e Andrade (1982) apontam para motivações de ordem política, no contexto de vigência de ideias populistas. Ilustrativo desse ambiente, conforme ressaltam os referidos autores, foi a escolha da data 1º de maio para a promulgação do Decreto-lei que instituiu a Fundação da Casa Popular, fato que revela o propósito político que se pretendeu com tal iniciativa.

A escolha da moradia como bandeira social dos governos populistas⁸ insere-se na crise habitacional, que na década de 1940 se acentua e ganha visibilidade pública conjugada por diversos fatores, entre os quais, a intensificação dos fluxos migratórios em direção às cidades; a especulação imobiliária sem limites; o aumento da produção de apartamentos de luxo, em grande parte, financiados com recursos previdenciários e reportando-se à lei do inquilinato de 1942, – uma tentativa do governo federal de regular o setor rentista⁹, mas que contribuiu para desestimular a produção de novas unidades.

Nessa conjuntura, o tema da habitação politiza-se, exacerbando o descontentamento popular, que ganha grande repercussão, fazendo-se ecoar nos órgãos da imprensa, nos discursos políticos e nas propostas governamentais. A questão converte-se inclusive em tema central por ocasião da campanha eleitoral de 1945, forçando os candidatos em disputa a proporem medidas concretas de forma a buscar soluções para o problema (BONDUKI, 2004).

⁸ Na obra “O populismo na política brasileira” de Francisco Wefort (1978), o populismo é qualificado como um fenômeno em que uma liderança política, mediante ou através do poder do Estado, estabelece uma relação mais direta com as massas ou o eleitorado. Embora a referida obra tenha se constituído como importante referência teórica sobre o populismo no Brasil até meados da década de 1980, outros estudos e análises sobre a política brasileira - incorporando a noção de populismo - surgiram posteriormente, a partir de diferentes perspectivas e interpretações (FERREIRA, 2012).

⁹ Designa o conjunto de pequenos e médios agentes que atuam no ramo da produção de residências destinadas ao aluguel (RIBEIRO, 1997; BONDUKI, 2004).

Em virtude da urgência que a questão da moradia ocupava e pelo ímpeto que tomou a produção de novas unidades habitacionais, estavam reunidas naquele momento as condições favoráveis para viabilizar a materialização de uma política habitacional de cunho social. Conforme ressalta Bonduki (2004), o próprio anteprojeto que deu origem à Fundação da Casa Popular compreendia um conjunto de elementos que seriam fundamentais para uma reforma da atuação do Estado no setor, como por exemplo: a centralização da gestão, as fontes permanentes capazes de garantir a disponibilidade de recursos, além de uma visão mais abrangente que tornaria possível uma articulação entre a política habitacional e a política de desenvolvimento urbano.

Partia-se da percepção de que a política habitacional por si só não seria capaz de enfrentar o problema representado pela carência de moradias, devendo vir, portanto, acompanhada de ações complementares, como as obras de infraestrutura e de saneamento básico. Entretanto, diante da carência de recursos e da pouca experiência acumulada, constatou-se nos anos seguintes o quão pretensiosas eram as metas assumidas pela Fundação da Casa Popular.

No que diz respeito especificamente ao alcance do programa de habitação popular empreendido pela FCP, seu desempenho pode ser considerado pouco expressivo no que se refere ao volume das unidades habitacionais produzidas, quando comparado com os resultados obtidos pelos IAPs.

A despeito da pretensão de ser o carro-chefe da política habitacional, a FCP contribuiu com um pouco menos de 10% das moradias construídas por todas essas instituições no período populista. Pouco mais de 900 moradias foram edificadas, em média, por ano (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p.37).

Da mesma forma, Bonduki (2004) avalia que o alcance da intervenção realizada pela experiência da FCP pode ser considerado praticamente nulo, ao longo de sua atuação no setor habitacional. Mesmo que o desempenho dos IAPs mereça críticas em relação ao reduzido volume de unidades produzidas, bem como à sua concepção não-universalizante, já que corporativista, os resultados concretos alcançados pela FCP podem ser considerados bem menores.

O modelo de política habitacional implementado pela FCP encontrou fortes obstáculos para sua ampliação e continuidade. Tal fato se deve à própria lógica populista que permanecia

sustentando essa política, qual seja, a distribuição sem encargos para os adquirentes da casa própria. Por conta disso um verdadeiro impasse se estabeleceu na política habitacional, visto que o Estado subsidiava integralmente toda a produção das casas populares, gerando uma crise de financiamento do sistema (AZEVEDO & ANDRADE, 1982).

Fora a questão orçamentária, obstáculos de ordem política e econômica concorreram decisivamente para que a Fundação da Casa Popular não atingisse os objetivos para os quais fora criada. Naquele momento estavam em jogo tanto os interesses dos setores diretamente vinculados aos IAPs, que temiam pela perda de privilégios corporativos já consolidados, quanto também os setores do empresariado brasileiro, ligados às atividades de construção e de incorporação imobiliária em disputa pelos recursos oficiais (MELO, 1991b; BONDUKI, 2004).

Assim, o esvaziamento, a perda de poder e de recursos da Fundação da Casa Popular, um projeto ambicioso de iniciativa da burocracia do Estado, foi obstaculizado por uma aliança de interesses corporativos que esteve presente ao longo da trajetória do populismo no Brasil (MELO, 1991b), inviabilizando a formulação de uma política habitacional mais consistente no país.

Banco Nacional da Habitação - BNH: A produção mercantil da moradia

No período que tem início em 1964 aparecem as primeiras tentativas no sentido da formulação de uma política urbana nacional, através da formatação de um modelo de planejamento que acabou por se tornar hegemônico – em que o urbano é assumido como problema do desenvolvimento econômico. O modelo é ancorado em uma visão economicista, técnica e modernizante, que se materializa via adoção de políticas centralizadas orientadas para o conjunto das cidades, palco então de um acelerado processo de urbanização com conseqüente agravamento dos problemas urbanos, percebidos como disfunções do crescimento econômico (CARDOSO; RIBEIRO, 1996).

Através da Lei nº 4.380 de agosto de 1964, o governo federal instituiu o Plano Nacional de Habitação e criou o Banco Nacional de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU. Entre 1964 e 1965, foi instituído o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), tendo como operador principal o BNH. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-

FGTS, implantado em 1967 pela Lei nº 5.017, e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo-SBPE constituíram as principais fontes de recursos do SFH.

Tal como a Fundação da Casa Popular, a criação do BNH foi motivada por interesses de ordem política, uma vez que a produção de moradias populares era percebida como uma possibilidade de obter o apoio das massas urbanas (AZEVEDO, 1988). Conforme a opinião de Sérgio Azevedo (1988), a escolha da habitação como eixo central da política urbana relaciona-se com as tensões nas favelas, das massas disponíveis e das migrações em direção às cidades, num momento em que as contradições urbanas ganham maior visibilidade nas cidades.

Além da promoção de habitação social servir ao uso ideológico feito pela ditadura civil-militar – implantada no país em 1964 –, o BNH, conforme sustenta Azevedo (1988), era peça chave não apenas na legitimação da nova ordem que se instauraria naquele momento, mas também porque a produção habitacional em grande escala desempenharia um papel fundamental no estabelecimento das condições para estimular o crescimento da economia nacional.

O modelo de intervenção SFH/BNH se tornou estratégico para a estruturação e consolidação do mercado imobiliário capitalista no Brasil. Através da disponibilidade de vultosa soma de recursos, não promoveu apenas a dinamização da produção de imóveis nas cidades brasileiras, mas estendeu sua atuação para o financiamento de obras de saneamento básico, e de infraestrutura urbana, numa escala jamais vista.

O BNH foi a principal instituição federal de desenvolvimento urbano da história brasileira, na qualidade de gestor do FGTS e responsável pela formulação e pela implementação do SFH. Entre 1964 e 1986, período de vigência do Banco, o Estado promoveu o financiamento de aproximadamente 4,5 milhões de moradias por intermédio do Sistema Financeiro da Habitação, expressando uma notável capacidade de intervenção no espaço urbano.

Arretche (2000) refere-se ao BNH como um banco de fomento responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento urbano e mais particularmente pelos programas de habitação e de saneamento básico, dotado de uma estrutura organizacional caracterizada pela centralização da formulação e pelo financiamento das políticas. O controle centralizado dos recursos financeiros, associado ao forte poder de normatização do Órgão, assegurou o

alinhamento dos estados e municípios através de suas agências locais de execução, submetidas às decisões emanadas do governo federal (ARRETCHE, 2000).

A criação do Banco inaugura um modelo de intervenção e de gestão do Estado cujo formato se assentava na centralização de recursos numa agência federal, onde também eram formuladas as políticas a serem implementadas em todo o território nacional. A operacionalização das políticas nos estados e municípios era transferida às agências promotoras de âmbito local, como as Companhias de Habitação Popular - Cohab, designadas pelo BNH. A atividade de construção propriamente dita ficava a cargo do setor privado, remunerado através da transferência de recursos do sistema, o que assegurava o processo de acumulação das empresas construtoras.

Com a criação do FGTS, o governo federal passa a contar com uma importante fonte de recursos destinada ao financiamento das políticas de desenvolvimento urbano, no setor habitacional, de saneamento básico e de infraestrutura. Apesar do enorme montante de recursos, resultante da arrecadação líquida do FGTS e do retorno de aplicações e empréstimos, o BNH destinou uma parcela significativamente pequena aos financiamentos habitacionais para a população de baixa renda (ARRETCHE, 2000, p. 80).

Para Cardoso (2002, p. 7), as contradições inerentes ao funcionamento do sistema representado pelo BNH estavam referidas aos dois grandes objetivos presentes na política habitacional: “o de alavancar o crescimento econômico e o de atender à demanda habitacional da população de baixa renda”.

No entanto, por força dos imperativos econômico-financeiros, o BNH redirecionou sua atuação para os estratos de renda mais elevada, uma vez que estes representavam uma demanda efetiva pelos bens imóveis, promovendo um grande crescimento imobiliário e gerando efeitos multiplicadores na economia. Assim, o financiamento às camadas sociais mais pobres revelou-se mais problemático, ao mesmo tempo em que se desencadeou uma elevada inadimplência entre os setores que tiveram acesso ao financiamento.

Essa mesma opinião relativa à forma de atuação do BNH é compartilhada por Azevedo (1988), ao afirmar que o atendimento das classes populares através das COHAB mostrou limitações significativas, pois a lógica de rentabilidade exigida pelo sistema através dos

mecanismos de indexação dos financiamentos era incompatível com os níveis salariais da população de baixa renda, à qual em princípio, destinava-se as moradias produzidas.

Para ilustrar o exposto acima, cabe destacar que do total dos recursos do FGTS disponibilizados para o financiamento de moradias até o final de 1980, cerca de 65% foram destinados ao atendimento das camadas de renda média e alta (AZEVEDO e ANDRADE, 1982; BOLAFFI, 1982).

Ressalta-se que fatores conjunturais, externos à atuação do banco, como a política de compressão dos salários e a consequente perda do poder aquisitivo dos trabalhadores, contribuíram para esse resultado insatisfatório da atuação do Banco em relação ao atendimento aos estratos sociais de baixa renda (AZEVEDO, 1988).

Na atuação do BNH prevaleceu, portanto, uma lógica da rentabilidade em detrimento dos objetivos sociais, tendo em vista a incapacidade do Órgão em atender a população de baixa renda. Dessa maneira, os objetivos sociais propagados pelo governo federal, para justificar a criação do BNH, estavam em franca contradição com as necessidades e os propósitos econômicos do sistema, dentre os quais o de alavancagem do setor da construção civil e da geração de empregos (AZEVEDO e ANDRADE, 1982; AZEVEDO, 1988; BOLAFFI 1982; CARDOSO, 2002).

Mais dois aspectos da atuação do BNH merecem observação, considerando seu papel como órgão central da política de desenvolvimento urbano no país. O primeiro refere-se a não adoção de mecanismos capazes de conter o aumento dos preços dos terrenos urbanos como consequência do aumento da sua demanda para fins de produção habitacional, o que acabou por influenciar o padrão de localização dos conjuntos habitacionais, normalmente mais distante e periférico (ROLNIK *et al*, 2015).

O segundo aspecto, apontado por Bolaffi (1982), seria inerente à própria concepção de operacionalização do BNH, e diz respeito às concessões feitas pelo Banco aos agentes privados, mediante repasse de recursos financeiros dos trabalhadores – via FGTS – para assegurar a produção habitacional. Além disso, o autor ainda menciona a transferência das decisões para o setor privado quanto à localização e ao padrão construtivo – geralmente, de má qualidade – das edificações.

Apesar das inovações institucionais inauguradas com o BNH e da sua escala de atuação, os problemas habitacionais e urbanos não só não foram superados, como se agravaram. Se no período populista, conforme vimos, o alcance das políticas de habitação popular ficou muito aquém das necessidades de seu público-alvo, no período do regime militar a atuação do BNH não foi capaz de reverter a questão relacionada à carência de moradias populares nem impedir o aumento das habitações de padrão construtivo mais precário e a favelização.

No período que inaugura a chamada Nova República, em 1985, o BNH encontra-se já em fase terminal, tendo acumulado ao longo de sua trajetória crescentes déficits através do Sistema Financeiro da Habitação, o que acentuou sua crise institucional¹⁰. Com a extinção do BNH em 1986, como banco de fomento à moradia, suas atribuições e responsabilidades na condução da política habitacional foram transferidas para a Caixa Econômica Federal, inaugurando um longo período de indefinição na formulação e na condução da política urbana e habitacional no país.

Considerações Finais

A importância da temática em torno da problemática da moradia está referida à sua dimensão e atualidade tendo em vista uma sociedade como a brasileira, caracterizada pelas acentuadas desigualdades sociais. Obviamente tal questão não está limitada apenas ao acesso restrito ao bem moradia propriamente dito, mas também ao acesso às oportunidades representadas pela cidade em seu sentido mais amplo, tal como entendido por Lefebvre (2004).

Considerando o período abordado, foi visto que a trajetória da política habitacional no Brasil foi marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção, situando-se num quadro de determinações complexas e de mudanças estruturais atreladas ao ingresso do país num modelo econômico de base urbano-industrial, tendo por marco a década de 1930.

¹⁰ Apesar das tentativas de correção de rumo buscando alcançar o equilíbrio financeiro, as ações não foram capazes de compatibilizar a saúde financeira do BNH com a capacidade de pagamento dos mutuários adquirentes da casa própria.

Cada uma das experiências no campo da produção pública de habitação social, conforme apresentadas nesse artigo, apresenta traços e características que as distinguem, considerando aspectos como a escala de intervenção, o público-alvo e a concepção dos projetos, por exemplo.

Em relação aos IAPs, apesar do limitado acesso à moradia imposto por sua concepção corporativa, um aspecto de destaque desses órgãos se refere à exigência de que os projetos arquitetônicos deveriam ser pensados em associação ao projeto urbanístico, sem desconsiderar a localização adequada no tecido urbano.

Diferente dos IAPs, a Fundação da Casa Popular foi criada com objetivo de atuar no provimento de moradias em escala nacional a partir de uma abordagem universalizante em termos de acesso. Previa ainda intervenções tanto na produção de novas habitações quanto também em infraestrutura e saneamento. No entanto, ao longo dos anos a produção habitacional da FCP mostrou alcance bastante limitado em termos quantitativos, bem inferior ao número de unidades produzidas pelos IAPs.

Das três experiências em pauta, o BNH foi de longe o órgão federal de maior alcance em termos de unidades habitacionais produzidas no país. Apesar da produção em larga escala, as intervenções do BNH foram caracterizadas pela questionável qualidade construtiva e pela excessiva padronização dos projetos arquitetônicos, geralmente situados em áreas urbanas periféricas. Fora isso, a atuação do BNH provocou ao longo do tempo um desvio quanto ao atendimento do público prioritário, em virtude da lógica de retorno financeiro defendida pelo órgão.

Embora esse trabalho não avance na perspectiva de estabelecer os vínculos entre a expansão dos assentamentos populares contemporâneos em meio urbano e as políticas habitacionais adotadas pelo Estado conforme aqui analisadas, é possível inferir tal possibilidade, tendo em vista o alcance restrito das intervenções representadas pelos IAPs, pela FCP e pelo BNH frente às necessidades da população por moradia, necessidades essas que se avolumaram ao longo das décadas.

Olhando em retrospectiva, é possível considerar que as intervenções efetivamente concretizadas no campo da política habitacional, foram bastante modestas, até mesmo quando se considera uma experiência do porte do BNH. O que se percebe é que, tais realizações, ainda que em tese, focadas no público prioritário, não foram as mais adequadas no sentido de

contemplar as necessidades habitacionais de boa parte da população urbana. Mas é preciso fazer justiça quanto à concepção urbanística adotada pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões, capaz de inspirar intervenções mais inovadoras no campo da política habitacional.

Se há um legado das intervenções passadas, ou se as mesmas foram capazes de projetar seus efeitos de forma mais prolongada, talvez não seja fácil de avaliar. O fato é que a estruturação do espaço urbano e o cenário atual das cidades brasileiras – caracterizados por formas diversas de exclusão, de segregação e de precarização das condições de moradia que atingem um contingente elevado da população – constituem a própria negação do direito à cidade, no sentido atribuído por Lefebvre (2004), ou seja, o direito à centralidade e à vida urbana, em seu significado mais amplo.

Referências

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais:** determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. **Habitação e Poder:** da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

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, RJ, v. 22, n. 4, p. 107 a 119, 1988. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9391>>. Acesso em: 20 set. 2020.

AZEVEDO, S. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). **A crise da moradia nas grandes cidades:** da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** São Paulo: Alfa-Omega, 1982, pp. 37-70.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil:** arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, N. **Os pioneiros da habitação social:** cem anos de política pública no Brasil. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

AO CITAR ESTE TRABALHO, UTILIZAR A SEGUINTE REFERÊNCIA:
AGUIAR, Marcos Henrique de. PRODUÇÃO HABITACIONAL NO BRASIL: experiências da intervenção estatal entre 1937-1964. *Revista Ensaio de Geografia*. Niterói, vol. 9, nº 20, pp. 113-132, janeiro-abril de 2023.
Submissão em: 29/01/2021. Aceito em: 20/11/2022.
ISSN: 2316-8544



CARDOSO, A. L. Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro, **Revista Proposta**, nº 95, p. 6-17, dez. 2003. Disponível em: <<https://fase.org.br/wp-content/uploads/2003/02/Proposta-Revista-Trimestral-de-Debate-da-Fase-n-95-2003-02.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L.C.Q. Da cidade à nação: gênese do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. Q.; PECHMAN, R. (Orgs.). **Cidade, povo e nação**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, pp. 53-78.

FERREIRA, J. Os conceitos e seus lugares: Trabalhismo, Nacional-Estatismo e Populismo. In: BASTOS, P. P. Z.; FONSECA, P. C. D. (Orgs.). **A Era Vargas: Desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

FONSECA, P. C. D. Instituições e política econômica: crise e crescimento do Brasil na década de 1930. In: BASTOS, P. P. Z.; FONSECA, P. C. D. (Orgs.). **A Era Vargas: Desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

LAGO, L. C.; RIBEIRO, L. C. Q. A casa própria em tempo de crise: os novos padrões de provisão de moradia nas grandes cidades. In: RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. **A crise da moradia nas grandes cidades: Da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2004.

MARICATO, E. Autoconstrução: a arquitetura possível. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa Omega, 1982, pp. 71-93.

MELLO, M. A B. C. de. **Estado e mercado: a construção social da agenda do Estado na esfera da habitação 1930-1990**. In: IV Encontro Nacional da ANPUR, Universidade Federal da Bahia, 28 a 31 de maio de 1991a.

MELLO, M. A B. C. de. Interesses, atores e ação estratégica na formação de políticas sociais: a não-política da casa popular, 1946-1947. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 6, n. 15, pp. 64-75, fev. 1991b. Disponível em: <http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/15/rbcs15_05.pdf>.

OLIVEIRA, A. T.; FERNANDES, N. N. Marechal Hermes e as (des) conhecidas origens da habitação social no Brasil: o paradoxo da vitrine não vista. In: OLIVEIRA, M. P.; FERNANDES, N. N. (Orgs.). **150 anos de subúrbio carioca**. Rio de Janeiro: Lamparina, Faperj, EDUFF, 2010.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

AO CITAR ESTE TRABALHO, UTILIZAR A SEGUINTE REFERÊNCIA:
AGUIAR, Marcos Henrique de. PRODUÇÃO HABITACIONAL NO BRASIL: experiências da intervenção estatal entre 1937-1964. **Revista Ensaios de Geografia**. Niterói, vol. 9, nº 20, pp. 113-132, janeiro-abril de 2023.
Submissão em: 29/01/2021. Aceito em: 20/11/2022.
ISSN: 2316-8544



OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista: O ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo, 2013.

RIBEIRO, Luiz C. Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: As formas da moradia na cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R.; NAKANO, K. **Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país.** Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com>> Acesso em: 17/05/2019.

SINGER, P. **Economia política da urbanização.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.

WEFFORT, F. **O populismo na política brasileira.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

AO CITAR ESTE TRABALHO, UTILIZAR A SEGUINTE REFERÊNCIA:

AGUIAR, Marcos Henrique de. PRODUÇÃO HABITACIONAL NO BRASIL: experiências da intervenção estatal entre 1937-1964.

Revista Ensaios de Geografia. Niterói, vol. 9, nº 20, pp. 113-132, janeiro-abril de 2023.

Submissão em: 29/01/2021. Aceito em: 20/11/2022.

ISSN: 2316-8544



Este trabalho está licenciado com uma licença Creative Commons