BNH: outras perspectivas

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros

Doutoranda PPGAU/UFRN

saramedeiros@ufrnet.br

RESUMO

O BNH, criado em 1964 pelo regime militar com o objetivo de dinamizar a economia e garantir o apoio político da massa desabrigada, foi o único órgão responsável por uma política nacional da habitação. Estima-se que o BNH foi responsável, até o período da sua extinção (1986), por 25% das unidades habitacionais construídas no país. Os investimentos em saneamento, eletricidade, pavimentação e estradas fazem parte da história do órgão. Com a extinção do BNH, suas atribuições foram pulverizadas para diversos órgãos: CEF, secretarias e ministérios, responsáveis pela elaboração das políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano, ficando um vazio na política habitacional brasileira. A ideia aqui defendida é de que o BNH não deve ser lembrado e citado apenas como uma história de fracasso e de decepção. Há de se entender os verdadeiros motivos que levaram aos seus erros, bem como os motivos envolvidos na sua extinção. Há diversas análises e mitos formulados a partir da trajetória do BNH. Muitas dessas análises são de cunho social, focando no campo financeiro e político. A atuação do BNH recebeu diversas críticas, devidas, em sua maioria, ao fato de estar atrelada ao regime militar. Não há aqui a intenção de negar as críticas nem exaltar sua atuação. O objetivo é resgatar a história desse órgão com um olhar que possibilite novas conclusões, e que essas venham nos servir de parâmetros para avaliar as políticas habitacionais em pauta, visualizando o que mudou e o que permaneceu na política habitacional brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Política habitacional; moradia; Banco Nacional da Habitação.

BNH: outras perspectivas

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros

Doutoranda PPGAU/UFRN

saramedeiros@ufrnet.br

O Banco Nacional da Habitação (BNH) marca a história da política habitacional do país, tendo ele sido o primeiro órgão de alcance nacional a instituir uma política habitacional. Sua trajetória é marcada por diversas críticas à sua atuação econômica, ao abandono da questão social, ao afastamento em relação ao problema habitacional com o direcionamento para outros setores, à repetição de modelos arquitetônicos e à ocupação do espaço urbano. Os estudos sobre a história do BNH são diversos, mas pontuais. O tema tende a receber certo preconceito por contemplar uma instituição do período da ditadura militar. Agrega-se à imagem do BNH não só os erros cometidos pela instituição, mas toda uma simbologia a que o período militar remete. Há que se investigar a política adotada pelo BNH para refletir sobre as ações das políticas em pauta e para avaliar os méritos das acusações de que o órgão foi alvo.

1964: nasce o Banco Nacional da Habitação

O Banco Nacional da Habitação (BNH), instituído no dia 27 de agosto de 1964 (Lei Federal 4.380), surge como alternativa para o regime “revolucionário”, que se vê na obrigação de formular projetos capazes de adquirir e manter o apoio das massas populares, contrabalançando a situação de pressões psicológicas e a política de contenção salarial estabelecida. Somente a partir de 1964, pois, a política nacional de habitação consolida-se como área de intervenção estatal pela produção de unidades em larga escala. O espaço institucional do processo decisório centralizou-se na burocracia pública federal, dotada de expedientes políticos suficientes para legislar, alocar recursos e definir planos e programas (CARVALHO, 1991; BOLAFFI, 1982).

O trabalhador urbano, como participante desse cenário, vai apoiar a política da casa própria. Em pesquisa patrocinada pelo Institute for International Social Research, inclusive, realizada no início da década de 1960, identificou-se que a casa

própria era apontada pelos trabalhadores como sua principal aspiração (BOLAFFI, 1982). Isso se deu, entre outros fatores, segundo Peruzzo (1984, p. 41), porque a “casa própria não só desempenha um forte atrativo diante das dificuldades financeiras e das incertezas do emprego urbano, como demonstra ascensão social”. Essa ascensão social – via casa própria – é vista por Gabriel Bolaffi (1982) como um fator tanto objetivo como subjetivo. Objetivamente, a casa própria dá possibilidades de acesso ao crediário e ainda libera o orçamento familiar da obrigação mensal do aluguel. Subjetivamente, a aquisição de um imóvel se constitui na principal evidência de sucesso e de conquista de uma posição social.

A necessidade de atrelar o acesso à aquisição da casa própria não se devia apenas a um intuito político e ideológico; as implicações econômicas dessa decisão foram de suma importância no percurso do BNH. Foi no ideal da casa própria que o BNH encontrou o fertilizante perfeito para propagar uma política econômica fundamentada na produção de moradia.

A crítica à priorização do viés econômico em detrimento do social

O incentivo à economia era a grande meta do BNH. Diante da crise econômica, a criação de um banco que fomentasse a construção civil era propícia. A construção civil é um dos ramos da indústria que mais geram emprego, devido à sua alta demanda por mão de obra¹. Com a criação do BNH, desejava-se atrelar os imperativos econômicos e políticos aos sociais:

Não se tratava mais, portanto, de construir moradias para assegurar condições mínimas de vida ao operariado, mas, sim, de prover empregos para uma considerável parcela da população, sem

¹O Presidente da Fundação Getúlio Vargas, Jorge Oscar de Melo Flôres, no seu artigo “Moradia própria e construção civil” (*Ver Conjuntura Econômica, abr. de 1993*), faz a defesa desse binômio. Sobre a construção civil ser propícia para dinamizar a economia, ele declara: “A construção civil, além da vantagem de ser a atividade que utiliza maior quantidade de mão-de-obra não qualificada, movimenta um grande número de outras indústrias subsidiárias, desde as extrativistas simples de areia e brita, passando pelas de cimento, esquadrias, azulejos, eletrodutos, tubos de água e esgoto, material de banheiro e cozinha, até as sofisticadas de revestimentos especiais, luminárias e telecomunicações, o que a coloca, do ponto de vista econômico, em segundo lugar entre as indústrias, logo após a indústria automobilística” (FLÔRES, 1993, p. 11).

alternativas de obter trabalho. A produção de habitações passava a ser subproduto da nova diretriz governamental; desejável de seu ponto de vista político, mas não necessariamente do econômico (FINEP, 1985, p. 88).

O BNH se colocou à frente como um incentivador da economia, tendo a principal meta de remunerar o capital investido (com planos de reajustes das prestações, sistemas de amortização dos planos habitacionais e atuando como um banco de segunda linha²).

Para auxiliar o lado empresarial do BNH, foi criado o Sistema Financeiro Habitacional (SFH), que captava recursos advindos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – instituído através da Lei n. 5.107, de 14 de setembro de 1966, tipo de poupança compulsória, constituída com base em 8% dos salários do mercado de trabalho formal) e do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), com base no sistema de poupança voluntária³. O primeiro, o FGTS, deveria ser usado para financiar as obras destinadas à população de baixa renda, enquanto o segundo, o SBPE, financiaria o setor de classe média e alta (ARRETICHE, 1990; ANDRADE & AZEVEDO, 1982).⁴ Para Arretche (1990, p. 24), “na verdade, a criação do SFH seria um dos elementos da constituição de um sistema financeiro nacional, capaz de intermediar o crédito e permitir a realização de financiamentos de médio e longo prazos”.

A crítica ao modelo adotado pelo SFH passa pelo abandono da questão social em benefício do desenvolvimento econômico:

O SFH – Sistema Financeiro Habitacional – desde o próprio nome representa um perigoso equívoco. A questão da habitação não é

² “[...] isto é, com agentes que repassam os créditos por ele concedidos e se responsabilizam pelas operações realizadas, o BNH teria de transferir um elevado número de créditos, referentes a mutuários de baixa renda, que estavam até então sob sua responsabilidade direta” (AZEVEDO, 1982, p. 77).

³ Esses recursos só começaram a ser disponibilizados em 1967.

⁴ Com a política do SFH, tenta-se instaurar o hábito da poupança. O objetivo é disciplinar economicamente as classes de baixa renda: “É fato concebido que, mesmo após a constituição do patrimônio familiar, não desaparece o hábito da poupança, o que ressalta ainda mais a importância da motivação gerada pelo BNH, em camadas da população que não realizavam qualquer forma de poupança” (TRINDADE, 1969, p. 106)

financeira, mas social. O SFH, justiça seja feita, foi concebido para um modelo de desenvolvimento pleno da economia e, nestas circunstâncias, funcionava (MAGALHÃES, 1985, p. 213).

Visando ao objetivo econômico (em detrimento do social), privilegiou-se a opção de financiar casas próprias e novas (com menos de 180 dias de 'habite-se'), gerando um *boom* no setor imobiliário, ao mesmo tempo em que se desconsideravam imóveis em condições de habitabilidade e que poderiam ser disponibilizados por menor custo (ARRETCHE, 1990). Outro imperativo que favorecia a construção de novas moradias era, como já mencionamos, dinamizar a economia através da construção civil.

Em meados da década de 1970, há uma tentativa do BNH de atuar no setor da classe de menor poder aquisitivo, que não se enquadrava nos moldes dos financiamentos concebidos via SFH. Essa inserção deu-se através da criação de três programas: Profilurb, Promorar e Programa João de Barro – ver quadro 01. Esses três programas, que contaram com o apoio dos organismos internacionais (Banco Mundial e BID) representaram apenas cerca de 7% da produção do BNH (285 mil unidades). No entanto, tiveram o mérito de ampliar o leque de programas, até então restritos à produção de novas unidades.

Quadro 01 – Programas voltados para a população de menor poder aquisitivo

PROGRAMA	ANO DE CRIAÇÃO	OBJETIVOS
Profilurb	1975	Programa de lotes urbanizados dotados de infraestrutura básica que buscava atender aos extratos de renda mais baixa.
Promorar	1979	Admitia a erradicação do núcleo, ou sua urbanização, tornando-se o primeiro programa a assinalar uma mudança de postura, buscando não mais remover, mas fixar os moradores em um núcleo gerado a partir de invasão de terra.
Programa João de Barro	1982 (já em plena abertura política e em uma conjuntura de crise econômica).	Financiava o terreno e cesta de material para construção por mutirão em cidades de pequeno porte.

Fonte: Elaborado a partir de (BONDUKI e ROSSETTO, 2010).

Além dos programas citados, a habitação popular contava ainda com outras linhas de atuação, ver quadro 02. A resposta a esses programas pode ser verificada quando constatamos que “a área de interesse social evidenciou uma evolução de 65 mil para 125 mil financiamentos em 1976, isto é, quase 100% de aumento” (BNH em resumo n. 5).

Quadro 02 – Programas voltados para a população de menor poder aquisitivo, reformulados.

Programa	Linha de atuação
PLANHAP (Plano Nacional de Habitação Popular)	“A partir de 1974, o PLANHAP original seria modificado, a fim de melhor e mais rapidamente atender seus objetivos [...] o BNH diminuiu as taxas de juros e [...] ampliou a faixa de atendimento” (BNH, n. 1).
PROFILURB (Programa de Financiamento do Lote Urbanizado)	“Com o objetivo de atender às populações migrantes e de baixa renda – de zero a cinco salários mínimos” (BNH, n. 1).
FICAM (Programa de Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social)	“[...] as famílias com renda de até 05 salários-mínimos têm a sua disposição o [...] programa FICAM que financia a construção, conclusão melhoria ou ampliação da habitação” (BNH, n. 9);
Programa de desfavelamento	“Dar condições de moradia dignas a 21 mil favelados é a meta do Programa de Desfavelamento da Prefeitura Municipal de Curitiba. Apenas o primeiro passo para a extinção de todas as favelas do Paraná” (BNH, n. 11)

Fonte: Elaborado a partir dos cadernos: “BNH em resumo” n. 1 ao n. 11.

Outro lado do SFH bastante criticado é a política de subsídios. O sentido social foi invertido pela política de subsídios creditícios (descontos nas prestações, descontos no Imposto de Renda), que fez da população de rendas médias e altas a maior beneficiada. Esses subsídios foram aplicados indiscriminadamente, a todos os financiamentos habitacionais, independentemente de seu montante: “isto implicou que os subsídios concedidos fossem diretamente proporcionais ao montante dos empréstimos, isto é, quanto maior o montante do financiamento, maior o volume do subsídio” (ARRETCHE, 1990, p. 31). Bolaffi (1981) explica esse paradoxo:

Em 1975, o BNH só dedicava 3% dos seus financiamentos para famílias com rendimentos abaixo de 5 salários mínimos, os felizes

mutuários com rendimentos superiores a 20 salários podem obter mais de 1 milhão de cruzeiros (3.500 upc) que pagarão em 20 anos a juros praticamente negativos, graças à combinação de uma correção monetária inferior à real com os outros 'incentivos' fiscais adicionais (BOLAFFI, 1981, p. 178).

O financiamento concedido pelo SBPE (direcionado para as classes média e alta) foi um privilégio para aqueles que conseguiram adquirir um imóvel em condições facilitadas. Nas palavras de Arretche (1990), "A estes, o BNH deixou saudades". A política habitacional promovida pelo BNH não logrou êxito nas camadas de baixa renda.

Em torno do BNH – braço executivo do sistema Financeiro da Habitação (SFH) – a implementação da política ocorreu pela articulação entre os setores público e privado, para o que valeram recursos de poupança compulsória – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – e voluntária – cadernetas de poupança e letras imobiliárias – que, dada sua natureza extra-orçamentária, remunerados a taxas de juros reais, impediram o atendimento dos segmentos de população de mais baixa renda, que foram progressivamente excluídos do acesso aos programas habitacionais (BONDUKI e ROSSETTO).

Bolaffi e Cherkezian (1985) expõem os benefícios disponibilizados à população de média e alta renda:

Durante muitos anos as prestações cobradas pelo Sistema foram sensivelmente inferiores aos aluguéis de mercado dos imóveis financiados pelo próprio sistema. Essa distorção, que infelizmente se mantém até o presente para a esmagadora maioria dos imóveis adquiridos antes de 1981, levou muitos investidores das faixas médias e altas de renda a constituírem um verdadeiro patrimônio imobiliário, especulativo e lucrativo, por meio dos financiamentos baratos do SFH. Isso incluiu uma proporção nada desprezível de recursos do Sistema, fortemente subsidiados, que foram aplicados na aquisição de imóveis

de veraneio, nas praias de Guarujá e Cabo Frio, em Garanhuns, em Pernambuco, em Paraíba, no Piauí, e em todos os demais estados (BOLAFFI & CHERKEZIAN, 1985, p. 47).

A retórica social não condiz com a prática empresarial adotada pelo BNH. Os imóveis financiados pelo FGTS, classificados como de promoção pública e destinados para a classe de menor renda, foram em número menor e o orçamento a eles destinado diminuiu quando o BNH passou a atuar em outros setores, como o de desenvolvimento urbano e o de saneamento.

O Afastamento em relação à questão habitacional e o direcionamento para o desenvolvimento urbano

Andrade e Azevedo (1982) defendem a postura tomada pelo BNH – pautada nas reivindicações dos moradores de muitos conjuntos habitacionais – de adentrar no domínio do planejamento urbano, que não contava com um órgão de competência nacional para vislumbrar as necessidades de infraestrutura sanitária, abastecimento d'água e até transporte:

A expansão das atividades do BNH não se deu, todavia, como mero resultado do cumprimento de dispositivo legal. A experiência dos primeiros anos tinha mostrado que não bastava apenas construir casas: era preciso dotá-las de infraestrutura adequada. Os conjuntos habitacionais eram alvo de críticas precisamente por lhes faltarem esses requisitos (ANDRADE & AZEVEDO, 1982, p. 81).

Maricato (1987, p. 36), por sua vez, não concorda com o afastamento do BNH em relação à questão habitacional. A autora expõe outros motivos para crítica, quando afirma existirem três tipos de investimentos:

Apoio aos conjuntos habitacionais (infraestrutura e equipamentos complementares); obras urbanas propriamente desligadas de conjuntos residenciais financiados pelo BNH e por vezes desligadas até mesmo do uso residencial; obras de apoio a grandes projetos de abrangência inter-regional ou nacional.

Para Maricato (1987), o Banco Nacional da Habitação deveria ter fixado sua atuação na questão habitacional. De fato, o BNH atuou em diversas áreas do desenvolvimento urbano. Na área de saneamento, foi concebido, em 1968, o Finansa – Programa de Financiamento para Saneamento –, embrião do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), instituído em 1970. A partir de 1971, as atividades foram expandidas para outras áreas do planejamento urbano: “é criado o projeto CURA – Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada – que se propõe racionalizar o uso do solo urbano, melhorar as condições de serviços de infraestrutura das cidades e corrigir as distorções causadas pela especulação imobiliária” (ANDRADE & AZEVEDO, 1982, p. 82). O projeto CURA expande suas atividades também para a área de transporte, de comunicação, de educação e de cultura. O BNH passa, ainda, a financiar planos e estudos para auxiliar a elaboração de legislação e projetos (MARICATO, 1987). Ver quadro 03.

Quadro 03 – Programas voltados para o Desenvolvimento Urbano

Áreas de atuação	Programas do BNH
Polarização Regional	<ul style="list-style-type: none"> • PRODEPO (Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Polos Econômicos) • PROHEMP (Programa habitacional Empresa)
O uso do solo urbano	<ul style="list-style-type: none"> • CURA (Programa de Complementação Urbana)
Integração Comunitária	<ul style="list-style-type: none"> • SUDEC • CSU (Centro Social Urbano) – Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos
Saneamento	<ul style="list-style-type: none"> • PLANASA
Pesquisa para menor custo da unidade habitacional	Formou um quadro de pessoal técnico, via concurso, e um quadro de conselheiros. A APQ (Assessoria de pesquisa), criada em 1976, identificou como a mais importante de suas prioridades a busca, inclusive em nível local, de soluções técnicas destinadas a reduzir o custo de habitações para famílias de baixa renda.
Uma política habitacional descentralizada	SFHU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

Elaborado a partir dos cadernos: “BNH em resumo”

A atuação do BNH em outras áreas como o desenvolvimento urbano não recebeu críticas apenas pelo afastamento da questão habitacional. O modelo empresarial adotado na política habitacional e agregado também nesses novos campos de atuação, mais uma vez, firmou aliança com a iniciativa privada. Andrade e Azevedo (1982), mesmo concordando com a atuação no desenvolvimento urbano, discordam do modelo empresarial adotado pelo BNH:

Tradicionalmente água e esgoto têm sido subsidiados pelas prefeituras municipais. Com o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), tais serviços, antes considerados 'bens públicos', vêm sendo privatizados, em detrimento dos setores menos privilegiados da sociedade (ANDRADE & AZEVEDO, 1982, p. 84).

Essa aliança com a iniciativa privada também é denunciada por Bolaffi (1982). Para o autor, a orientação de transferir as funções do BNH para a iniciativa privada surge desde a criação do banco. Soma-se, ainda, o fato de que os planos urbanísticos exigidos pelo BNH deveriam ser elaborados por empresas privadas, com o intuito de serem qualificados para a obtenção de empréstimos junto ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. As cobranças das prestações também eram realizadas pela iniciativa privada, que, "além de reterem uma parte dos juros, conservaram os recursos financeiros provenientes das prestações recebidas durante um ano antes de o devolverem ao BNH" (BOLAFFI, 1982, p. 54).

A crítica arquitetônica e a desarticulação do espaço urbano

No que tange à arquitetura, a questão da moradia também deixou a desejar. O BNH incorporou parcialmente os pressupostos da arquitetura moderna, e essa parcialidade distorceu os ideais do urbanismo moderno, gerando, de certa forma, uma antipatia por esse planejamento. Bonduki (2004, p. 134-135), inclusive, justifica a má fama que o urbanismo moderno adquiriu no Brasil justamente pelo fato dos pressupostos do urbanismo moderno terem sido introduzidos equivocadamente. A incorporação desses pressupostos ocorreu de forma parcial, "perdendo-se os generosos e desafiadores horizontes sociais, onde o resultado econômico não deveria

se desligar da busca de qualidade arquitetônica e urbanística, e da renovação do modo de morar, com a valorização do espaço público”, o que resultou no empobrecimento dos projetos habitacionais, haja vista a preocupação massiva com a redução de custos, num racionalismo formal desprovido de conteúdo, “consubstanciado em projetos de péssima qualidade, monótonos, repetitivos, desvinculados do contexto urbano e do meio físico e, principalmente, desarticulados de um projeto social” (BONDUKI, 2004, p. 134-135).

Em suma, o projeto social ficou em segundo plano e os imperativos econômicos se sobrepuseram, na política habitacional adotada pelo BNH. O tecido urbano que se formou resultou desarticulado da realidade dos moradores. A infraestrutura foi direcionada para obras distantes das populações de baixa renda. Economicamente, os benefícios e subsídios favoreceram as classes de renda média e alta, tendo eles ficando distante do alcance das classes de menor poder aquisitivo. Tendo a comprovação de renda (já que o imóvel, a casa nova, deveria ser financiado) colocado à margem a população mais necessitada, restaram-lhe as áreas menos dotadas de infraestruturas, longínquas e pouco valorizadas.

Novembro 1986 – eleições gerais no Brasil e extinção do BNH

Em novembro de 1986, no meio do segundo Plano Cruzado, o governo Sarney decidiu fechar o BNH (Decreto Lei 2291/1986), que empregava cerca de 10.000 pessoas. Os funcionários foram absorvidos por outros organismos públicos, especialmente a Caixa Econômica Federal, ou CEF, também chamada de CAIXA (outro banco público), que assumiu muitas das funções do BNH (VALENÇA e BONATES, 2010). A política habitacional brasileira fica então com um vazio. As atribuições do BNH foram pulverizadas para diversos órgãos: CEF, secretarias e ministérios, que passaram a ser responsáveis pela elaboração das políticas, conforme visualizado no quadro 04.

Quadro 04 – Distribuição das atribuições do BNH para CEF, MDU e conselho monetário.

Órgão	Competência
CEF	<p>Art. 1º - É extinto o Banco Nacional da Habitação - BNH, empresa pública de que trata a Lei número 5.762, de 14 de dezembro de 1971, por incorporação à Caixa Econômica Federal - CEF.</p> <p>§ 1º - A CEF sucede ao BNH em todos os seus direitos e obrigações, inclusive:</p> <p>a) na administração, a partir da data de publicação deste Decreto Lei, do ativo e passivo, do pessoal e dos bens móveis e imóveis;</p> <p>b) na gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, do Fundo de Assistência Habitacional e do Fundo de Apoio à Produção de Habitação para a População de Baixa Renda;</p> <p>c) na coordenação e execução do Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP e do Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANASA, observadas as diretrizes fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente;</p> <p>d) nas relações individuais de trabalho, assegurando os direitos adquiridos pelos empregados do BNH e, a seu critério, estabelecendo normas e condições para o aproveitamento deles;</p> <p>e) nas operações de crédito externo contraídos pelo BNH, com a garantia do Tesouro Nacional, cabendo à CEF e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional promover as medidas necessárias à celebração de aditivos aos instrumentos contratuais pertinentes.</p> <p>Far-se-á a transferência, para a CEF, dos imóveis de propriedade do BNH; Os créditos do BNH junto a instituições financeiras em liquidação extrajudicial serão transferidos à CEF, depois de apurados e recebidos, em dinheiro, cédulas hipotecárias ou bens imóveis, pelo Banco Central do Brasil.</p> <p>Nas relações processuais já instauradas, em que o BNH seja parte, assistente ou oponente, ficam suspensos os prazos nos respectivos processos, até que a CEF venha a ser intimada por mandado, de ofício pelo Juiz, ou a requerimento das partes, ou do Ministério Público.</p>
Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - MDU	A formulação de propostas de política habitacional e de desenvolvimento urbano.
Conselho Monetário Nacional	<p>I - exercer as atribuições inerentes ao BNH, como órgão central do Sistema Financeiro da Habitação, do Sistema Financeiro do Saneamento e dos sistemas financeiros conexos, subsidiários ou complementares daqueles;</p> <p>II - deferir a outros órgãos ou instituições financeiras federais a gestão dos fundos administrados pelo BNH, ressalvado o disposto no Art. 1, § 1, alínea "b"; e III - orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro da Habitação.</p> <p>Art.1§ 1, alínea "b": na gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, do Fundo de Assistência Habitacional e do Fundo de Apoio à Produção de Habitação para a População de Baixa Renda;</p>
Banco Central do Brasil	Fiscalizar as entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação e aplicar as penalidades previstas.

Fonte: Elaborado a partir do Decreto-lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986.

A CEF, com a extinção do BNH, assumiu as principais atribuições referentes à habitação popular, simbolizando a opção do governo federal em acentuar a dimensão financeira da atuação pública no setor habitacional (BONDUKI e ROSSETTO, 2010). Deve-se lembrar que a maior crítica recebida pelo BNH é justamente a questão dela não atender a população de menor poder aquisitivo; ao passar as suas atribuições para a Caixa, no entanto, isso não se rompeu, pelo contrário, alargou-se o abismo.

Desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1988, a habitação persiste como um bem inatingível para grande parcela dos brasileiros. Mesmo aqueles que conseguem ter acesso a essa “mercadoria impossível” o fazem, na maioria das vezes, em condições de enorme precariedade. Embora a ação do BNH fosse falha em muitos pontos [principalmente pela sua incapacidade em atender de forma eficiente às franjas inferiores do mercado], com a sua extinção a moradia popular ficou órfã, passando por vários ministérios e secretarias, sem que se conseguisse definir com clareza um padrão de política a ser implementado (CARDOSO e RIBEIRO, 2000).

As críticas ao modelo de política habitacional adotado pelo BNH mostram-se coerentes. Ao tratar o problema da moradia com um viés econômico, pouco se fez, apesar das tentativas, pela população que apresentava a maior parcela do déficit habitacional. Não se devem negar seus acertos no papel de pioneiro de uma política de habitação com amplitude nacional. Deve-se, sim, reconhecê-lo como uma referência de organização do espaço urbano brasileiro, não apenas com uma grande produtividade de moradia, mas com a exigência de planos urbanísticos. Há que se fazer o esforço para criar um filtro que separe o momento político das ações dessa instituição. O BNH contava com muitos profissionais competentes e comprometidos com a questão social, e colocou em pauta a problemática da habitação e do urbano no Brasil, assumindo o direcionamento dessa política. Parte das críticas é pertinente, mas a decisão pela extinção, e não por uma reformulação do órgão, evidencia-se mais como uma penalidade ao regime militar do que um reconhecimento do fracasso das ações do BNH.

Referências:

ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço e Debates*, n. 31, p. 21-36, 1990.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. *Habitação e Poder*. da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. 135 p.

AZEVEDO, Sérgio. *Housing Policy in Brazil: 1964-1986*. [s.l]: [s.n], 1990.

CARVALHO, Sonia Nahas de. *A política Nacional de Habitação e Ação do Estado*. São Paulo em Perspectiva, 5(4). Outubro/dezembro de 1991. P. 50-59.

BNH (BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO). *BNH em resumo*. Rio de Janeiro: CAPEL. Ano 1, n. 5, jan/fev. 1977b.

_____. *BNH em resumo*. Rio de Janeiro: CAPEL. Ano 1, n. 7, mai/jun. 1977c.

_____. *BNH em resumo*. Rio de Janeiro: CAPEL. Ano 2, n. 9, mai/jun. 1977d.

_____. *BNH em resumo*. Rio de Janeiro: CAPEL. Ano 3, n. 15, set/out. 1978.

_____. *BNH em resumo*. Rio de Janeiro: CAPEL. Ano 3, n. 16, set/out. 1978.

BOLAFFI, Gabriel. Para uma Nova Política Habitacional e Urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALADARES, Lícia do Prado (Org.) *Habitação em Questão*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 167-196.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. Prefácio de Francisco de Oliveira. 2.ed. São Paulo: Alfa-omega, 1982. 116p., cap.2, p.37-70,il. (coleção urbanismo).

BOLAFFI, Gabriel. A questão Urbana: produção de habitações, construção civil e mercado de trabalho. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, v. 2, 1 p. 61-68, abr. 1983.

BOLAFFI, Gabriel; CHERKEZIAN, Henry. BNH: Bode Expiatório. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 13, São Paulo, p. 45-55, out. 1985.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. *Espaço plural*, ano 8, n. 17, p. 66-72.

BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella. *Política Urbana e Habitacional*. Disponível em: http://www.nabil.org.br/publicacoes_ver.php?idConteudo=457. Acesso em 10 de julho de 2010

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. 2.ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2004. 343p.

BRASIL, Decreto-lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del2291.htm> . Acesso em 20 de junho de 2010

CARDOSO, Adauto Lúcio; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)*. Rio de Janeiro: FASE:

UFRJ/IPPUR, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 2000. 52 p (Relatório de Pesquisa, n. 4).

FINEP – GAP. *Habitação popular: Inventário da ação governamental*. Rio de Janeiro: São Paulo Editora S/A, 1983.

FLÔRES, Jorge Oscar de Melo. Moradia própria e construção civil. *Conjuntura Econômica*, abr. de 1993. p. 11-13.

MAGALHÃES, Mauro. A Política Habitacional da Nova República. *APEC*, XXIV, abril, p. 213-219, 1985.

MARICATO, Ermínia. *Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1987. 96 p.

PERUZZO, Dilvo. *Habitação e espoliação*. São Paulo: Cortez, 1984. 131 p.

TRINDADE, Mário. O Plano Nacional da Habitação: resultados e perspectivas. *Estudos APEC*, ano VII, julho de 1969.