

META-ANÁLISE SOBRE A CRÍTICA AO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO

novas práticas e antigos problemas

EIXO TEMÁTICO 01: Trajetórias, Institucionalização e Circulação de Ideias no Urbanismo

POZZA, Rafaela

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo; FAU-USP
rafaela.pozza@usp.br

BONDUKI, Nabil

Professor Titular - Sênior de Planejamento Urbano; FAU-USP
nbonduki@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

Esta meta-análise parte do reconhecimento de que a crítica acadêmica ao Banco Nacional da Habitação (BNH) foi produzida sob perseguições e restrições impostas pelo próprio Estado durante o Regime Militar, atravessando as narrativas por constrangimentos e afetando a formação e transmissão das ideias no campo do Urbanismo, fazendo-se urgente sua revisão. Assim, revisitam-se os consensos sobre o Banco, não apenas como parte da política habitacional e urbana, mas como observatório das disputas pela produção, circulação e legitimação do conhecimento.

Diferente de estudos voltados à atuação do BNH, a pesquisa concentrou-se no discurso da crítica ao Banco, compreendendo como foi interpretado e enquadrado pela literatura ao longo do tempo. O estudo insere-se na segunda fase da Linha “Pioneiros da Habitação Social”, coordenada por seu orientador, Nabil Bonduki. O objeto de análise constitui-se o *corpus* formado pelo levantamento digital dos estudos acadêmicos sobre o BNH entre 1964 e 2021, realizado em editais anteriores, e do levantamento físico realizado em 2025, compondo um banco extenso e diverso.

2 MATERIAIS E MÉTODOS

A abordagem do estudo é a metapesquisa, para compreender profundamente e sistematizar a bibliografia sobre o BNH. Os meta-estudos são orientados por um campo e, portanto, “mais sistemáticos e abrangentes que revisões”, não se propondo apenas a apresentar ou descrever o realizado em determinada disciplina, mas também tensionar os resultados, de modo crítico e reflexivo, incorporando avaliações voltadas ao fazer acadêmico e progresso científico (ZHAO, 1991, p. 379, tradução livre). Segundo Zimmer (2006 apud Bicudo, 2014, p. 9), o “alvo é desenvolver um conhecimento teórico que apresente um nível de abstração mais elevado em relação às sínteses interpretativas dos estudos primários”. São especialmente importantes quando há uma mudança na concepção de algum tópico em uma área e se torna necessário a revisão da lógica de pesquisa tradicional. Outra condição é quando se encontram dificuldades no progresso de análises e conclusões e parece haver uma “saturação”, sendo, “portanto, com frequência um produto de crises de uma disciplina” (ZHAO, 1991, p. 381).

Nesse sentido, apesar de pontual nos anos 80 e 90 (ZEIN, 1987 e SEGAWA, 1997 apud MONTANER, 2014, p. 140), o preconceito em relação ao BNH tornou-se “escancarado” com sua retomada, frequentemente pejorativa, nos estudos sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), conforme Negrelos:

A comparação direta dos conjuntos do PMCMV com os do BNH em um crescente número de trabalhos acadêmicos a partir de 2009 acendeu um alerta em perspectiva histórica, que nos estimulou ainda mais a estudar com profundidade a história da produção habitacional durante o regime militar no Brasil, uma vez que, do ponto de vista da história, a ideologia tem um lugar que não deve ofuscar a avaliação sobre os componentes de todo um processo de produção capitalista da cidade, com propriedade privada, segregação socioespacial e caráter massivo na produção habitacional estatal que não se iniciou com o golpe militar (Negrelos, 2019, p. 24).

Além disso, o tópico “BNH” não inclui somente uma mudança na sua compreensão, mas também a dificuldade supracitada de inovações, como retrata também Negrelos:

O evoluir da pesquisa histórica é fascinante justamente por conta das infinitas possibilidades de se voltar os olhos e os interesses para tempos, personagens, objetos que, por vezes, parecem estar **“esquecidos” do tratamento de pesquisas e delimitações teóricas**. Não há objeto que não mereça pesquisa e não há objeto que já tenha recebido todas as miradas e abordagens que excluam novas delimitações que permitam que o compreendamos melhor. É realmente instigante a infinita possibilidade de questionar visões consolidadas sobre determinados objetos, sistemas, dinâmicas, métodos, mesmo que estejam, **como é o caso dos “conjuntos BNH”, praticamente banidos de um tratamento histórico sobre a**

produção da cidade brasileira sob a ótica da arquitetura e do urbanismo
(Negrelos, 2019, p. 44, grifos meus).

Portanto, o BNH constitui-se um tema particularmente adequado a metapesquisas. Entretanto, apesar da explícita emergência, um trabalho de meta-análise para o campo da Arquitetura e do Urbanismo é desafiador, porque, embora desde os anos 2000 seja uma prática comum também a pesquisas qualitativas e não apenas experimentais (BICUDO, 2014), ainda não é popular à disciplina — embora não seja possível precisar tal aderência pela ausência de levantamento, inventário ou estudo bibliométrico a esse respeito, sendo, portanto, uma hipótese a novas pesquisas.

Assim, logo notou-se a heterogeneidade radical do material e a impossibilidade de critérios rígidos de seleção, pois restrições enfáticas eliminariam parte substantiva do discurso real, produzindo uma “coesão” artificial e falseando o campo empírico. Ao mesmo tempo, diante de centenas de materiais, diferentes agentes, escalas e enfoques, torna-se impossível avançar apenas com fichamentos livres. Surge então a necessidade de um instrumento para sistematizar características observáveis e comparáveis dos textos. Desenvolve-se, então, uma matriz de análise para acolher critérios objetivos e subjetivos e descreve o *corpus*. A partir dessa, selecionou-se uma amostra representativa do *corpus* para análise qualitativa, permitindo a produção de sínteses sobre a crítica acadêmica ao Banco.

3 RESULTADOS

3.1 Diagnóstico do *corpus* consolidado

Acerca da presença temática, ao menos 53% dos materiais tratam o BNH como um dos tópicos abordados e não lhe atribui centralidade na análise, essa característica do *corpus* antecipa a conclusão do tratamento majoritário do BNH como antecedente histórico e não como elemento de análise.

Tabela 1. Tratamento e presença temática do BNH no material analisado

PENSAR FORA DO EIXO

	%
Tema central	32 (128)
Tópico, contexto ou subtema	53 (216)
Menção	15 (60)
Total	100 (404)

Fonte: Pozza, 2026. Elaborado pelo autor a partir de dados do levantamento.

Já a densidade discursiva, ao menos 77% do material coletado não analisa fatores panorâmicos e importantes para a compreensão de uma instituição como o BNH e, portanto, possuindo em sua maioria (51%) uma abordagem limitada e sem rigor suficiente sobre o Banco, enquanto os 24% restantes apenas menciona o Banco e não desenvolve qualquer análise. O resultado mencionado dialoga diretamente com a leitura de Negrelos:

A absorção da crítica por oposição construída a partir dos anos 1970 tem sido reproduzida de maneira difusa – e muito difundida - na enorme quantidade de trabalhos que tratam da habitação (seja do período seja dos programas da atualidade). Geralmente, nos capítulos de “antecedentes”, o período 1964-1986 é tratado negativamente, considerando toda a sua produção como de péssima qualidade, enfatizando uma abordagem ideológica sobre uma prática urbanística baseada no BNH/SERFHAU/COHAB/CURA que transformou o território de diversas cidades brasileiras com efetivos projetos de arquitetura e urbanísticos que precisam ser inventariados.

A grande maioria dos trabalhos deixa de construir um quadro que aprofunde e amplie as contradições em torno do processo de produção dos conjuntos, em que a seleção dos casos estudados, em geral poucos, é orientada para explicar o todo através de uma parte negativa do conjunto, ou seja, com uma visão que a priori já determina a conclusão sobre a negatividade do resultado (Negrelos, 2019, p. 57).

Nesse sentido, o resultado reforça a transversalidade da instituição na pesquisa em Arquitetura e Urbanismo, que, em termos práticos, a partir de 1964, aparece, ao menos como menção nominal, em todo trabalho que tangencie os temas da habitação e do planejamento territorial e urbano.

Tabela 2. Densidade discursiva no tratamento do BNH

	%
Passagem muito desenvolvida ou exaustiva	23 (95)
Passagem razoável ou não exaustiva	51 (205)
Passagem breve ou menção	26 (104)
Total	100 (404)

Fonte: Pozza, 2026. Elaborado pelo autor a partir de dados do levantamento.

As variações de recorte temático não foram quantificadas, em razão da tamanha complexidade da não sobreposição de classificações em um *corpus* de mais de 400 materiais, então, o presente diagnóstico é qualitativo. Nesse sentido, é possível observar os seguintes recortes de análise:

1. Por Agente: BNH, COHAB, Prefeitura, Cooperativa, setor do BNH etc.;
2. Por área geográfica: região metropolitana, cidade, distrito ou mesmo bairro;
3. Por conjunto habitacional ou grupo de conjuntos habitacionais;
4. De programa: PMCMV, PROMORAR, PROFILURB etc.

3.2 Síntese - Análise Textual-Discursiva

A leitura integral do *corpus* revela um conjunto vasto e heterogêneo de interpretações que, embora recorrentes em seus diagnósticos, apresentam-se de forma fragmentada, frequentemente contraditória e raramente explicitada em seus pressupostos. A síntese apresentada a seguir não resulta, portanto, de uma leitura imediata ou linear, mas de um processo prolongado de confronto interno, identificação de padrões discursivos e reconhecimento de recorrências interpretativas que isoladamente aparecem dispersas ou pouco articuladas. O encadeamento aqui proposto busca tornar explícita uma lógica implícita nas pesquisas que mencionam o BNH, e que só se deixa apreender plenamente quando os textos são analisados em conjunto, para além de suas formulações individuais, e com apoio de contexto histórico, institucional e referencial teórico específico.

PENSAR FORA DO EIXO

O exame minucioso concluiu que diante do distanciamento e autoritarismo do Regime, a instituição abriu um vazio de interpretações preenchido pela academia com juízo moral e simplificações. Assim, consolidou-se uma suspeita permanente, retroalimentada por ideias elaboradas acerca do Banco. Além disso, embora a crítica original fosse diversa e contraditória, a recepção contemporânea (pós-2000) tende a homogeneizá-la, consolidando o consenso negativo identificado previamente.

O estudo sugeriu que essas tensões decorrem, primeiramente, da própria estrutura do sistema habitacional, marcada pelo que Kandir (1983, p. 138) chamou “incongruência congênita”: a atribuição simultânea de múltiplos objetivos — sociais, econômicos e políticos — sustentados por meios institucionais limitados e frequentemente incompatíveis. Ao mesmo tempo em que o Banco deveria ampliar o acesso à moradia e apoiar políticas sociais, dependia de recursos financeiros retornáveis, de um sistema produtivo baseado na iniciativa privada e de um contexto social caracterizado por elevada informalidade e baixos rendimentos. Essa configuração produziu um campo de atuação estruturalmente contraditório, onde intenções, práticas e resultados antagônicos coexistiram ao longo de suas duas décadas de atuação.

O contexto autoritário contribuiu diretamente para o desenvolvimento de interpretações: a relação pouco orgânica entre Estado e sociedade, marcada pela ausência de participação e contestação, produziu políticas públicas com forte distanciamento entre discurso e prática. Nesse ambiente opaco, o interpretador frequentemente recorre a esquemas explicativos simplificados e moralizantes, nos quais lacunas documentais e ambiguidades institucionais são preenchidas por inferências, frequentemente sobre intenções.

Nesse processo, o BNH torna-se alvo privilegiado da crítica à política habitacional e urbana do período (BOLAFFI, CHERKEZIAN, 1985). A complexidade do sistema — com múltiplos agentes, disputas e condicionantes — é frequentemente condensada na figura de uma instituição estatal concebida como ator unitário, dotado de coerência plena e capacidade decisória centralizada. Esse enquadramento direciona a responsabilidade política, posteriormente tornando o Banco emblema técnico do Regime.

A leitura também é sustentada por mecanismos interpretativos recorrentes na bibliografia, como “assimetria analítica” — análise privilegiada e extensiva de efeitos negativos e relativização de experiências positivas — e a adoção de uma “hermenêutica da suspeita permanente”, na qual toda ação institucional é evidência de intenções ocultas ou dissimuladas. O efeito cumulativo disso é a

consolidação de uma narrativa na qual o BNH aparece como instituição intrinsecamente orientada ao terror, frequentemente operando como bode expiatório.

Por fim, observa-se que, a partir dos anos 2000, a recepção dessa crítica tende a ser progressivamente homogeneizante. A diversidade presente nos textos produzidos entre 1970 e 1990 passa a ser comprimida, enquanto a avaliação negativa do Banco é **escolhida** como diagnóstico consensual. Nesse movimento, as contradições originalmente presentes na própria literatura deixam de ser percebidas, contribuindo para a estabilização retrospectiva de uma crítica hegemônica que não era homogênea no momento de sua formulação.

3.3 Linhagens intelectuais ou pensamento sobre o BNH na pesquisa brasileira

A análise da produção acadêmica sobre o BNH indica que a crítica não se organiza segundo linhagens intelectuais contínuas ou genealogias disciplinares estáveis, mas com descontinuidades, fragmentação e reapropriações parciais, no qual autores relevantes em determinados momentos podem perder visibilidade posterior sem que isso implique perda de relevância analítica. Nesse contexto, a circulação das ideias ocorre menos por transmissão direta entre gerações acadêmicas e mais por reaparições temáticas, mediações institucionais e processos seletivos de canonização.

Nesse sentido, alguns autores destacam-se por atravessar diferentes momentos da crítica ao BNH. Sérgio de Azevedo e Luís Aureliano Gama de Andrade, especialmente com *Habitação e Poder* (1981), consolidam-se como referências contínuas na literatura, assim como Gabriel Bolaffi, cuja produção dos anos 70 e 80 permanece amplamente mobilizada como fundamento analítico da crítica à política habitacional e urbana. Ermínia Maricato apresenta trajetória semelhante, adquirindo grande visibilidade com *Política habitacional no regime militar* (1987) e torna-se referência central na articulação entre Estado, urbanização periférica e política habitacional. Em contraste, outros autores relevantes até 1980, como Pascoal Guglielmi, Berenice Guimarães V. Souza e Paulo J. V. Bruna, apresentam menor permanência posterior, evidenciando processos de esquecimento ou substituição seletiva no interior do campo. Há ainda contribuições retomadas de forma mais pontual em períodos recentes, como as de Lícia do Prado Valladares e Carlos Nelson Ferreira dos Santos, cuja circulação contemporânea está associada a esforços na reconstrução de suas trajetórias intelectuais.

3.4 Circulação do conhecimento e recuperação da informação

A experiência de levantamento bibliográfico revelou que a circulação do conhecimento científico e a recorrência e consolidação de determinadas referências na literatura sobre o Banco, em detrimento de outras, sugere que não depende apenas de escolhas de pesquisa e adesões analíticas, mas também de condições materiais associados aos sistemas de recuperação da informação, aos processos de indexação e às formas e hábitos contemporâneos de acesso ao conhecimento.

Nesse sentido, limitações técnicas dos sistemas de recuperação — como inconsistências de indexação, uso de vocabulários controlados pouco especializados e incompatibilidades entre linguagem de busca e linguagem documentária — podem restringir significativamente a localização de materiais relevantes, especialmente em campos interdisciplinares como Arquitetura e Urbanismo. Problemas semelhantes se manifestam na organização física e digital dos acervos, nos quais classificações e descritores inadequados podem deslocar obras para circuitos documentais pouco acessíveis, contribuindo para sua invisibilização (BISCALCHIN e BOCATO, 2011; ARAUJO, 2012).

Os ambientes digitais também colocaram novas assimetrias na circulação do conhecimento. Embora a *internet* tenha ampliado o acesso à produção científica, estudos recentes indicam que buscadores e bases de dados tendem a concentrar visibilidade em determinados materiais, reforçando ou mesmo criando padrões de repetição bibliográfica e favorecendo a formação de “ilhas de conhecimento”. Esse processo é intensificado por algoritmos de busca, diferenças entre bases de dados e pela crescente opção e dependência de fontes imediatamente disponíveis online por pesquisadores estrangeiros e brasileiros, contribuindo para a reprodução de um conjunto restrito de referências (ĆURKOVIĆ; KOŠEC, 2018; WANYAMA et al., 2022; GOMES et al., 2018, REVEZ, 2019).

Os dados levantados nesta pesquisa confirmam empiricamente esse problema: dos 404 materiais, 58% encontravam-se disponíveis exclusivamente em acervos físicos, sem acesso digital, enquanto apenas 39% estavam simultaneamente disponíveis em formato físico e online. Essa distribuição evidencia que grande parte da produção relevante sobre o BNH permanece fora dos circuitos digitais e mais utilizados, o que tende a favorecer a mobilização de textos mais visíveis e facilmente acessíveis em detrimento de outras, possivelmente relevantes, porém menos disponíveis.

Dessa forma, tais questões podem produzir efeitos significativos na configuração de levantamentos e revisões bibliográficas e na própria interpretação dos objetos de pesquisa. No caso do BNH — cuja literatura fundamental foi produzida majoritariamente *pré-internet* —, esse contexto contribui para a invisibilização de autores e debates relevantes, afetando a construção histórica do campo e restringindo o repertório teórico mobilizado nas pesquisas contemporâneas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa indicam que os objetivos propostos foram alcançados, ao permitir a sistematização e meta-análise da literatura sobre o Banco Nacional da Habitação (BNH). A investigação possibilitou identificar padrões de circulação do conhecimento, como permanências e descontinuidades, evidenciando que a consolidação de determinadas interpretações decorre principalmente de condições institucionais, materiais e informacionais que influenciam a visibilidade e a recorrência de referências.

A pesquisa também demonstrou o potencial de abordagens metodológicas voltadas à organização e análise crítica da produção científica em campos complexos e interdisciplinares, como o da política habitacional. Nesse sentido, o trabalho foi apresentado no 33º Simpósio Internacional de Iniciação Científica da Universidade de São Paulo, onde suscitou discussões sobre a aplicação de meta-análises no campo da Arquitetura e Urbanismo.

Além das contribuições analíticas, o estudo produziu resultados práticos relacionados à organização e circulação do conhecimento. Por meio da interação com equipes bibliotecárias, identificou e corrigiu-se problemas de indexação e catalogação.

Por fim, o estudo oferece subsídios para novas agendas de pesquisa sobre política habitacional e urbana no Brasil, ao mesmo tempo em que contribui para a preservação da memória acadêmica de pesquisadores com trajetórias afetadas pela repressão da Ditadura Militar.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Vera M. A. Pigozzi de. “Sistemas de recuperação da informação”. **Transinformação**. Cidade: Editora, 2012, Vol. 24, p. 137-143.

BICUDO, Maria Aparecida Viggiani. “Meta-análise”. **Revista Eletrônica de Educação Matemática**. Florianópolis: UFSC, 2014, Vol. 9, p. 7-20.



PENSAR FORA DO EIXO

BISCALCHIN, R.; BOCCATO, V.R.C. “Estudo do uso de linguagem documentária em catálogos coletivos de bibliotecas universitárias”. **Congresso Brasileiro de Biblioteconomia, Documentação e Ciência da Informação**. Maceió: CBBB, 2011.

BOLAFFI, Gabriel; CHERKEZIAN, Henry. “BNH, bode expiatório”. **Novos Estudos CEBRAP**. Rio de Janeiro: CEBRAP, 1985, N. 13, p. 45-55.

ĆURKOVIĆ, Marko; KOŠEC, Andro. “Bubble effect”. **BMC Medical Research Methodology**. Reino Unido: Springer Nature, 2018, Vol. 18, N. 1, p. 130.

GOMES, Daniel Libonati; BENCHIMOL, Alegria Celia; BARROS, Thiago Henrique Bragato. “O uso de ferramentas de busca e acesso a artigos científicos pelos pesquisadores brasileiros”. **Informação & Sociedade**. João Pessoa: UFPB, 2018, Vol. 28, N. 1.

KANDIR, A. **A instabilidade do mercado habitacional**. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1983.

MONTANER, Josep M. **Arquitetura e crítica na América Latina**. São Paulo: Romano Guerra Editora, 2014.

NEGRELOS, Eulalia Portela. **Estado, planejamento e habitação no Brasil entre as décadas de 1960 e 1980: a forma urbana conjunto habitacional no quadro da crítica ao movimento moderno**. Tese (livre-docência) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

REVEZ, Jorge M. Rias. **O papel das bibliotecas na investigação científica: Percepções, comportamento informacional e impacto**. Tese (doutorado) – Universidade de Coimbra (Portugal). Coimbra, 2019.

WANYAMA, Seperia B.; MCQUAID, Ronald W.; KITTLER, Markus. “Where you search determines what you find”. **International Journal of Social Research Methodology**. Reino Unido: Taylor & Francis, 2022, Vol. 25, N. 3, p. 409-422.

ZHAO, Shanyang. “Metatheory, metamethod, meta-data-analysis”. **Sociological perspectives**. Estados Unidos: Pacific Sociological Association, 1991, Vol. 34, N. 3, p. 377-390.