C.C.H.L.A. - D.F.H. - U.F.P.B.
COORDENAÇÃO DE MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES

MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

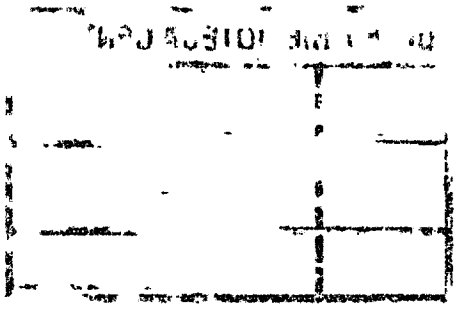
O BNH E A NOVA FORMA DO ESTADO NO BRASIL PÓS-64

Maria Beatriz Ferreira Lavieri

JOÃO PESSOA-PB

1985

Exemplar de consulta
(não pode sair do mês)



CCHLA - D. F. H. - U. F. Pb.
COORDENAÇÃO
DE
MESTRADO
EM
CIENCIAS SOCIAIS

M C S / U F PB
BIBLIOTECA
85(1)-0008 | 1985

UFPB / BIBLIOTECA CENTRAL
BC/1 | CCHLA
09/09/25 | ——
— | 03113

CCHLA - D.F.H. - U.F.Pb.
COORDENAÇÃO DE MESTRADO EM CIENCIAS SOCIAIS

O BNH E A NOVA FORMA DO ESTADO NO BRASIL PÓS-64

MARIA BEATRIZ FERREIRA LAVIERI

O BNH E A NOVA FORMA DO ESTADO NO BRASIL PÓS-64

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Ciências Sociais da Universidade Federal da Paraíba como requisito para obtenção do grau de Mestre

MARIA BEATRIZ FERREIRA LAVIERI

Orient. Ana Maria Quiroga Fausto Neto

João Pessoa-PB

1985

O BNH E A NOVA FORMA DO ESTADO NO BRASIL PÓS-64

Aprovada em: 21/06/85

Ana Maria Quiroga Fausto Neto
Orientadora

Elimar Pinheiro do Nascimento
Componente da banca

Juarez Torres Duyer
Componente da banca

Ivan Targino
Componente da banca

MARIA BEATRIZ FERREIRA LAVIERI

João Pessoa-PB

1985

R E S U M O

Este trabalho procura avaliar o Banco Nacional da Habitação (BNH) como expressão particular das configurações que, a nível mais geral, veio assumir o Estado Brasileiro pós-64, no contexto de expansão e consolidação do capitalismo monopolista no País.

Nesta perspectiva, é feito um particular esforço de explicitação do BNH quanto:

- à sua estrutura organizacional - institucional e financeira;
- ao seu papel no plano financeiro - seja no que se refere ao próprio Sistema Financeiro da Habitação, seja ao Sistema Financeiro Nacional em seu conjunto;
- ao seu papel no plano da produção - no conjunto do setor produtivo e, em particular, no setor da construção civil e na produção do espaço urbano;
- e, finalmente, à sua articulação com os diferentes interesses e forças políticas da sociedade - onde se dá destaque à forma como os empresários ligados às atividades da construção civil, na sua relação com os demais atores sociais, definem suas estratégias para interferir nas instâncias de decisão sobre a condução da política do Banco.

São muitas as pessoas às quais tenho o maior reconhecimento pelo apoio que me deram.

A Ana, que aceitou sem passividade enveredar comigo por caminhos muitas vezes adversos aos seus, e cuja importância e influência sobre este trabalho foram sempre muito maiores do que a minha irreverência e os nossos conflitos na maneira de conduzi-lo lhe fizeram supor.

A Labelle e Sílvio Alen, que também me acompanharam como orientadores nas primeiras fases de elaboração do trabalho.

A Ermínia Maricato, Lourdes Bandeira, Rose e Nelci, por terem me fornecido um importante material de estudo que não se tem acesso nas livrarias.

A Rosangela e Albertina, arquitetas recém-formadas, que nos descaminhos da crise do desemprego atuaram como estagiárias na organização das matérias de jornais e revistas que deram embasamento às minhas especulações sobre as estratégias empresariais.

A SECOVI e, em particular, a seu presidente, Romeu Chap Chap, que sem questionar sobre os rumos desta pesquisa se prontificou a dar informações e me forneceu um extenso material produzido pelo Sindicato.

A Sonia, Foot, Mário Duayer, Jacob, Elza, Elimar, Mauro, Juarez, Gil, Chasin, Cignolli, Polari, Fausto e Deis, pela fértil discussão nas diversas etapas do trabalho, o que me permitiu superar muitos dos meus "engasgos" teóricos e metodológicos.

A Mariangela e Ramalho, pelo cuidadoso trabalho de datilografia do projeto de pesquisa e da redação final.

A Anna, minha irmã, que aceitou contribuir com a sua competência na revisão dos meus tropeços na língua pátria.

A todos vocês que contribuíram para tornar possível e menos solitário o processo de realizar uma tese

e, de modo muito especial, ao João, companheiro de todo este processo com suas críticas, suas idéias e seu carinho, sempre inclinado a valorizar a minha perspectiva de análise e a me estimular nas minhas crises e desânimos,

obrigado pela força.

S U M Á R I O

Página

INTRODUÇÃO. 1

1ª PARTE - O ESTADO NA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA PÓS-64 . . . 11

CAPÍTULO I - CENTRALIZAÇÃO E PODER: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA ATUAÇÃO EM BASES FINANCEIRAS. . 12

1.1 A intervenção atomizada do pré-64. 12

1.2 A nova estruturação institucional do Estado na produção imobiliária. 18

1.3 A nova estruturação financeira do Estado na produção imobiliária. 32

CAPÍTULO II - A ATUAÇÃO NA READEQUAÇÃO DA ESTRUTURA URBANA 52

2ª PARTE - O BNH E OS INTERESSES EMPRESARIAIS. 75

CAPÍTULO III - O BNH E OS INTERESSES FINANCEIROS. 76

CAPÍTULO IV - O BNH E OS INTERESSES PRODUTIVOS 98

CAPÍTULO V - AS ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS: COERÊNCIAS E CONTRADIÇÕES 129

CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONTRIBUIÇÕES AO ESTUDO DO BNH. . . 166

BIBLIOGRAFIA CITADA 181

OUTRAS REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 186

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como *objeto de estudo* uma instituição estatal específica - o Banco Nacional da Habitação - na sua relação com o papel mais propriamente econômico assumido pelo Estado, dentro da estratégia de consolidação do capitalismo monopolista no País, no período pós-64, e na sua relação com o jogo de forças políticas que se estabelece, neste período, no seio da sociedade.

Para a aborgadem deste objeto, o *corte analítico* que buscamos fazer privilegia três aspectos:

- primeiro, o papel do BNH no contexto das transformações que, na nova modalidade capitalista, vieram ocorrer na forma de intervenção estatal na esfera financeira e na esfera da produção;
- segundo, o papel do BNH na organização do espaço e, particularmente, do espaço urbano - entendido este espaço como "locus", ou seja, como sede principal da expansão do capitalismo monopolista;
- e, terceiro, a articulação que veio se dar, no contexto da nova forma assumida pelo Estado Brasileiro, entre o BNH e os diferentes interesses de classe.

Nosso interesse de estudar o BNH, segundo esta perspectiva de análise, nasceu do confronto entre algumas questões levantadas na literatura acadêmica sobre os aspectos norteadores

de sua política, por um lado, e, por outro, as questões levantadas por Francisco de Oliveira em um artigo sobre planejamento estatal apresentado na SBPC de 1978.

Este artigo chama a atenção para o fato de que o aumento da intervenção estatal na economia brasileira, verificado nos últimos anos, responde, fundamentalmente, à exigência colocada pelo capitalismo monopolista que o Estado viesse assegurar não só as chamadas "condições gerais de produção", como ocorria na fase concorrencial, mas também viesse assegurar, diretamente, a reprodução de cada capital em particular e, que essa nova dimensão assumida pelo Estado, veio resultar em mudanças qualitativas na sua relação com as classes sociais.

Essa análise nos despertou a percepção - à princípio ainda extremamente nebulosa - que o BNH, em seu campo particular de atuação, expressava, concretamente, as configurações e as relações do Estado aí apontadas. Nessa medida, tal análise nos sugeria que aspectos de ordem estrutural, aspectos estes que dizem respeito especificamente à nova forma e ao papel assumidos pelo Estado no capitalismo monopolista poderiam ter concorrido para a implantação do BNH, como também para a sua organização institucional e para a evolução de sua política.

Os estudos sobre o BNH que consultamos, no entanto, não nos forneciam uma avaliação dessa natureza. Há, sem dúvida, na maioria deles, uma tentativa de avaliar o BNH no contexto do modelo político e econômico adotado no pós-64, contudo tal avaliação fica circunscrita aos aspectos conjunturais que esse modelo procura atender.

No plano político, a visão corrente é de que, original-

mente, o BNH objetivava atender às necessidades habitacionais das populações mais pobres, o que encontraria sua explicação na necessidade do novo regime se legitimar junto às "massas", como também de atenuar os conflitos decorrentes da série de medidas antipopulares que, a nível mais geral, vinham sendo adotadas (Azevedo e Andrade, 1982: 59-60 e 90; Souza, 1974: 54 e 74; Bolaffi, 1979: 44; Szubert, 1978: 4; Cerqueira Lima, 1980: 8).

No plano econômico, o BNH teria surgido como uma tentativa de enfrentar o impasse depressivo que vivia a economia brasileira nos anos sessenta. Isso se daria mediante uma injeção de recursos na indústria da construção civil, que geraria um efeito acelerador em cadeia sobre as outras indústrias da qual ela demanda produtos, como também - por suas características de grande absorvedora de força-de-trabalho - estimularia a demanda por bens de consumo operário (Souza, 1974: 55; Azevedo e Andrade, 1982: 60; Szubert, 1978: 4; Cerqueira Lima, 1980: 7).

Partindo desse conjunto de pressupostos, a análise presente nos trabalhos citados, apresenta desdobramentos da mesma natureza ao avaliar a evolução da política do BNH.

A fase posterior a 1967 e, principalmente, a fase 1970/74 - quando os recursos do Banco, que antes priorizavam as obras de habitação popular, são canalizadas maciçamente para habitações de "luxo", infra-estrutura urbana, transportes, etc - é interpretada como uma fase em que o Banco se desvia dos objetivos para os quais foi criado. A percepção é a de que os objetivos políticos e sociais, de um lado, e os econômicos, de

outro, se mostraram inconciliáveis.

Azevedo e Andrade (1982: 60 e 90), por exemplo, fazem a seguinte observação:

> "A proposta original do BNH buscava atender prioritariamente às necessidades habitacionais dos setores populares, percebidos pelos novos donos do poder como focos potenciais de conflito.
>
> Por outra parte, a atenção concedida a essa clientela política nos primeiros anos de BNH tinha a ver também com o fato de que as autoridades da época acreditavam poder conciliar os objetivos sociais da política de habitação com o modelo empresarial que norteava a atuação do Banco.
>
> ... O desdobrar da política tornará explícito que os objetivos buscados (...) não tinham a complementariedade suposta. Ao contrário, revelar-se-ão incompatíveis e, até certo ponto, irreconciliáveis: só se alcança a realização de um, mediante o sacrifício do outro.
>
> À medida que se distancia de sua origem, a política habitacional vai gradualmente perdendo o caráter social e político que a inspirou."

Para a interpretação das mudanças que, entre 1964/80, houveram na intensidade e na forma de atuação do BNH no mercado popular de habitações, em particular, tornou-se corrente tomar as mudanças conjunturais que ocorreram neste período no

plano da política, e apenas neste plano, como o parâmetro principal da análise. Com base em que, à partir de 1975, o BNH abandona os programas de remoção de favelas, como também volta a contemplar prioritariamente as obras de habitação popular como havia ocorrido nos primeiros anos de seu funcionamento, a visão é a de que a natureza e a menor ou maior atuação do Banco no "mercado popular" está diretamente relacionada com o maior ou menor despotismo do regime pós-64. Ou seja, que nos momentos de distenção e de crise política, como forma de buscar ampliar a base de legitimação de Estado, há uma maior atenção às obras de interesse social e, na fase de endurecimento do regime há um abandono e/ou uma mudança na qualidade de tratamento dessas obras por parte do Banco (PORTES, 1977: 132/151; AZEVEDO e ANDRADE, 1982: 107/111; VALLADARES, 1980: 22).

Não cabe aqui nos estendermos mais na exposição dessas vertentes de análise. Cabe observar, no entanto, que ao iniciarmos nossa pesquisa, não colocávamos em questão essas interpretações mais correntes da relação entre BNH e conjuntura. A carência de uma avaliação de natureza estrutural é que nos estimulou a percorrer o caminho de buscar os elos de ligação entre essas duas instâncias. Contudo, à medida que fomos aprofundando nosso estudo, as conclusões a que íamos chegando contraditavam, em muitos casos, com as interpretações usuais. Algumas delas são discutidas no corpo da dissertação e, principalmente, aquelas duas concepções que servem de eixo de análise à maioria dos estudos.

A particularidade principal deste trabalho, no entanto, voltamos a frizar, é o fato deste constituir-se numa tentativa

de tratar a política e a atuação do BNH no contexto das configurações que o Estado Brasileiro assume na modalidade monopolista do capitalismo no Brasil. Num outro nível, sua particularidade é a de conter uma primeira tentativa de avaliar algumas estratégias empresariais no embate de forças políticas sobre a condução da política do Banco.

Do ponto de vista do *instrumental de análise* utilizado, no que se refere especificamente aos dados sobre a atuação do BNH e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), as fontes secundárias e, principalmente, aquelas que se referem aos dados apresentados na própria literatura acadêmica, se constituíram em nosso instrumento base de informação. Neste particular, o fato da literatura existente conter um rico material empírico foi fundamental para que pudéssemos avançar no sentido dos objetivos a que nos propúnhamos.

Como complemento a essas informações utilizamos ainda as seguintes fontes: publicações do BNH e de Secretarias de Habitação, Boletim Estatístico do Ministério da Indústria e Comércio, Revista Conjuntura Econômica, Censos do IBGE e periódicos especializados. Além disso, foram realizadas consultas junto à biblioteca do BNH em Brasília.

Em relação às estratégias dos empresários, além de informações coletadas diretamente junto ao SECOVI (Sindicato de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis), em São Paulo, nos utilizamos ainda dos boletins deste Sindicato e de matérias publicadas em jornais e revistas sobre as opiniões e reivindicações de diferentes sindicatos e associações de empresários ligados à atividades da construção civil.

Sem desconsiderar os problemas operacionais de organizar os dados coletados e mesmo de como trabalhar o material de imprensa no sentido requerido pelos objetivos do trabalho, a grande dificuldade encontrada se refere aos *aspectos teóricos-metodológicos*.

Quando do momento de discussão do projeto de tese, algumas pessoas nos alertaram para o fato de que havia uma indefinição se tomávamos o Estado, de modo geral, ou o BNH, em particular, como o centro principal da análise. Melhor dizendo, se o caminho que percorríamos era de fato o de buscar compreender *o BNH na situação de um Estado intervencionista*, ou se não estávamos nos desviando deste caminho na direção de tomar, em si mesma, *esta nova forma do Estado* e, o BNH, apenas como um de seus exemplos.

Com base nesse alerta, no desenrolar do trabalho, nossa preocupação constante foi a de fazer o esforço teórico de colocar o objeto de estudo efetivamente eleito no centro de qualquer especulação. Isso, de forma que não só ao fazermos incursões sobre o entendimento do Estado pós-64, mas também sobre o Sistema Financeiro Nacional, ou sobre a importância da construção civil na economia, por exemplo, o objetivo central fosse o de explicitar o funcionamento, a importância e as relações do BNH com esses diferentes aspectos.

Esse tipo de preocupação resultou em que, também no momento da exposição, ou seja, no momento da redação do trabalho, cada vez mais nos aproximássemos de uma forma onde as diversas categorias que perpassam a compreensão do nosso objeto de estudo não se constituíssem em momentos ou capítulos autôno-

mos, sendo trabalhadas, "par e passo", na sua manifestação e na relação que mantêm com o objeto particular.

No que se refere a indefinição que aparecia no momento do projeto, mesmo que, em algumas de suas passagens, o trabalho possa ainda refletir o desvio assinalado, no fundamental consideramos ter encontrado o caminho da via particularizadora de ênfase na política do BNH. Contudo, o maior problema, e, a nosso ver, é necessário avaliar até que ponto o trabalho conseguiu superá-lo, foi o de fazer com que as diferentes categorias, na sua relação com o objeto específico, fossem trabalhadas com a suficiência necessária para que ficassem claramente demarcadas e explicitadas.

Como *forma de apresentação*, o trabalho ficou dividido em duas partes:

- a primeira, trata da atuação do BNH na produção imobiliária, especificamente, onde buscamos definir quais os elementos que, neste campo particular, configuram o seu papel na modalidade monopolista do capitalismo no Brasil;
- a segunda parte, por outro lado, referenciando a este mesmo contexto, trata, de forma mais abrangente, da atuação do BNH no atendimento dos interesses empresariais - financeiros e produtivos - como também, da forma como os empresários definem suas estratégias para interferir nas instâncias de decisão sobre a condução da política do Banco.

A primeira parte consta de dois capítulos:

- o capítulo I, caracteriza a forma como se dava a atua

ção do Estado na produção imobiliária no período pré-64 e as transformações que vieram se dar com a criação do BNH e do SFH; isto do ponto de vista da *estruturação institucional* e do ponto de vista da *estruturação financeira;*

- e, o capítulo II, procura caracterizar as transformações que vieram ocorrer ao nível do espaço urbano à partir da intervenção do BNH e a que propósitos esta intervenção veio atender. Neste capítulo, o ponto principal enfocado é o papel do BNH no sentido do fornecimento da base física, ou seja, dos elementos de renovação urbana ao nível do espaço físico, elementos estes que passaram a ser intensamente requisitados com a expansão do capitalismo monopolista no País.

A segunda parte está dividida em três capítulos:

- o primeiro deles, o capítulo III, trata da forma como o BNH atua no seu papel de intermediador da utilização dos fundos de arrecadação compulsória pelas empresas financeiras do SFH, como também, das relações que o BNH mantém com o Sistema Financeiro Nacional, em seu conjunto;
- o capítulo IV, procura caracterizar a forma como o BNH atua no plano da produção, seja no setor da construção civil, especificamente, seja nas demais instâncias da esfera produtiva;
- e, o capítulo V, por outro lado, busca avaliar como os empresários, na sua relação com os diferentes atores sociais, definem e redefinem suas estratégias pa-

ra interferir na condução da política do BNH. Essa avaliação é feita especificamente em relação aos empresários ligados à atividades da construção civil, e isto, num período também bastante específico, que é o da crise política e econômica recente.

Para finalizar, cabe dizer que este trabalho não pretende (nem poderia pretender) esgotar a discussão acerca das questões levantadas. Evidentemente, ele apresenta uma série de lacunas, mas que, acreditamos, não chegam a comprometer o resultado final. Mais do que tirar conclusões, a preocupação central é a de apontar outros caminhos que possam ser trilhados na direção de aproximar um pouco mais da compreensão do papel do BNH em nossa história recente.

1ª PARTE

O ESTADO NA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA PÓS-64

CAPÍTULO I

CENTRALIZAÇÃO E PODER: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA ATUAÇÃO EM BASES FINANCEIRAS

1- *A INTERVENÇÃO ATOMIZADA DO PRÉ-64*

A emergência de um macro poder do Estado - intervindo de forma ampla sobre o conjunto da reprodução do capital e sobre os processos sociais e políticos, como também concentrando e centralizando esse poder ao nível de suas instituições - tem se mostrado ser uma característica marcadamente monopolista, que se consubstancia na medida mesma do próprio processo de concentração e centralização da economia. No Brasil, como bem analisa Francisco de Oliveira (1977, 1980, 1981) essa característica do Estado se faz presente, de forma explícita, antes mesmo de 1964.

Em relação à produção imobiliária, no entanto, que é o que interessa mais diretamente a este trabalho, só vamos encontrar a realização plena dessa característica no pós-64, período em que é criado o Banco Nacional da Habitação e o Sistema Financeiro da Habitação e que começa a ser colocado em prática o Plano Nacional da Habitação.

A rigor, podemos dizer que, como tendência, a concentração de poder do Estado sobre as atividades imobiliárias já

começava a se esboçar antes mesmo da criação do BNH. Porém, sua ação não envolvia parcelas significativas dessas atividades e não vinha acompanhada de uma centralização efetiva de poder que lhe permitisse desenvolver uma política de articulação do conjunto da produção imobiliária.

Na realidade, a atuação e a política neste campo, antes de 1964, se davam de forma bastante atomizada. Coexistiam aí uma série de entidades públicas e privadas que, além de terem outras atribuições diversas da atividade imobiliária, desenvolviam práticas relativamente autônomas, setorizadas e paralelas.

As instituições públicas que tinham o papel mais importante sobre a produção imobiliária, os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, atuavam também no campo da previdência social, da educação, etc. Cada um desses Institutos era vinculado a uma categoria específica de trabalhadores (marítimos, bancários, industriários, comerciários e empregados em transportes e cargas) e cada um tinha autonomia financeira própria, a partir, basicamente, da arrecadação de um percentual sobre os salários de seus assegurados. Com esses recursos, além de outros encargos diversos da atividade imobiliária, os Institutos construíam desde hospitais, escolas e ambulatórios, a casas para seus assegurados, as quais eram alugadas ou vendidas a estes com uma certa margem de subsídios (PEREIRA, 1980).

Embora, em relação à atividade imobiliária que desenvolviam, todos os Institutos tivessem que se submeter às diretrizes gerais traçadas pelo Ministério do Trabalho - na medida em que tinham diferentes atribuições e um vínculo estrei-

to com categorias profissionais específicas, bem como uma estruturação financeira totalmente independente uns dos outros-na realidade, a ascendência efetiva do Ministério, no sentido da articulação de uma política imobiliária que englobasse a atuação dos diferentes Institutos, era bastante dificultada. Na prática, a ação dos Institutos ficava estreitamente ligada às relações de trabalho, a partir dos interesses específicos dos sindicatos de empregadores e empregados da categoria a que estavam vinculados. A questão imobiliária, neste contexto, era tratada dentro do rol das diferentes demandas de atribuição dos Institutos, a partir, principalmente, da correlação de forças que se estabelecia entre os sindicatos de patrões e empregados. Ou seja, a tônica da atuação de cada Instituto era dada, efetivamente, pela maior ou menor importância de cada categoria e pela combatividade dos respectivos sindicatos.

De forma não muito diversa dos Institutos, atuavam também as "cooperativas" de crédito privadas, introduzidas na estrutura de algumas empresas. Além de outros encargos sociais, essas "cooperativas" operavam na construção de casas para venda e aluguel aos operários da empresa a que estavam vinculadas, com recursos provenientes da captação de poupança dos operários e dos aluguéis das casas de patrimônio da empresa. Como os Institutos, elas guardavam uma certa autonomia em relação à política imobiliária que desenvolviam, cuja definição tinha também um vínculo estreito com as relações de trabalho que se davam no interior de cada empresa.

Por outro lado, a Fundação da Casa Popular, instituição também existente antes de 1964, que tinha a particulari-

dade de atuar especificamente no campo imobiliário, de ter uma estrutura institucional centralizada e de tratar a questão com uma abrangência nacional, atendendo genericamente a faixa do mercado de imóveis de padrão popular, não dispunha de autonomia financeira. A ela não era destinado nenhum instrumento específico de captação de recursos. Seus recursos eram formados, basicamente, por repasses da União e por empréstimos contraídos junto aos Institutos, conforme determinação do Ministério do Trabalho, órgão ao qual estava diretamente vinculada. Como no caso dos Institutos, as casas que financiava - parcialmente subsidiadas, num prazo de amortização longo e com prestações fixas, ante uma economia inflacionada - não chegavam a representar sequer um retorno equivalente aos seus investimentos. Mas como não dispunha, como aqueles, de uma base autônoma de arrecadação de recursos, isto lhe criava uma forte dependência não só em relação às oscilações das políticas de investimento público de cada governo, como em relação aos próprios Institutos, possibilitando, inclusive, a ingerência destes sobre a formulação de sua política. Destituída de poder econômico e político, sua ação resultou, na realidade, bastante inexpressiva, não chegando a atingir 10% das moradias construídas pelo conjunto das instituições estatais em todo o seu período de existência (1946/64).

A importância que lhe é imputada deve-se ao fato de ter-se prestado a apadrinhamentos que pudessem render dividendos políticos. (AZEVEDO e ANDRADE, 1982:37)

Com relação ao período pré-64 cabe destacar ainda o papel desempenhado pela Companhia de Habitação do antigo Estado

da Guanabara (COHAB/GB), criada em 1962, na gestão do Governador Carlos Lacerda, a qual realizou uma experiência pilôto, possibilitada por recursos da USAID.

Num período em que, de forma mais genérica, a política dos órgãos públicos em relação às favelas se dava nos moldes assistencialistas, ou mesmo no sentido de tirar partido da organização das populações faveladas, a COHAB/GB se destacou pela forma radical e autoritária de encarar a questão das favelas. Sua ação se caracterizou, basicamente, pela destruição sumária de um número considerável de favelas do Rio de Janeiro, principalmente as localizadas nas zonas mais valorizadas da cidade, com a simultânea remoção das populações faveladas para conjuntos habitacionais construídos nos subúrbios, ao norte e oeste da cidade. (VALLADARES, 1979, 1980; PORTES, 1977) A expressividade da atuação da COHAB/GB pode ser avaliada pelo fato de que enquanto a FCP, em seus 18 anos de existência, com atuação a nível nacional, só chegou a financiar cerca de 17.000 unidades habitacionais, em apenas 3 anos, "de 1962 a 1965, a COHAB havia construído um total de 9.650 casas e apartamentos, concentrados nos grandes conjuntos de Vila Esperança (2.181) e Vila Kennedy (4.751). E, outros planos habitacionais, terminados ou começados durante o período, incluíam Vila Aliança, Pio XII, Dona Castorina, Santo Amaro, Marquês de São Vicente e Cidade de Deus" (PORTES, 1977:140).

Outra particularidade que caracterizou a ação da COHAB/GB foi a introdução da correção monetária nos financiamentos da casa própria. Embora não encontrando em documentos ou na literatura disponível qualquer menção a este fato, isto é o que

se pode inferir pelos termos da carta, de 18 de abril de 1964, enviada pela Deputada Sandra Cavalcanti ao Presidente Castelo Branco, particularmente no trecho que se refere à proposta de adoção de um mecanismo de correção monetária em todos os contratos imobiliários, onde alega a Deputada: "Até o pessoal de favela respondeu bem à nossa experiência. Estão pagando direitinho as prestações na Vila Kennedy, reajustadas "ilegalmente" por nós, como senhor sabe..." (in SOUZA, 1974; 158)

Não cabe discutir aqui os motivos e os interesses que levaram à realização da experiência levada a cabo pela COHAB/GB. Parece-nos, por outro lado, importante observar que esta situação - bastante atípica dentro da conjuntura pré-64 - veio se constituir em prática dominante no período subsequente. Em relação aos dois aspectos acima assinalados, a experiência desenvolvida pela COHAB/GB, restrita ao Rio de Janeiro, foi o embrião da política posteriormente adotada pelo BNH em escala nacional.

Além das instituições já referidas, operavam ainda em atividades imobiliárias uma diversidade de órgãos públicos sem grande expressividade. Cabe ainda fazer menção apenas às Caixas Econômicas Federal e Estaduais, pela sua tradição de captação de poupança voluntária e financiamentos a imóveis habitacionais e pela sua posterior incorporação ao Sistema Financeiro da Habitação, através de suas carteiras imobiliárias.

Finalizando, podemos dizer que, em linhas gerais, o período pré-64 se caracterizou pela atomização e pela heterogeneidade de ações do Estado na produção imobiliária, bem como pela descentralização política e financeira e pela oferta de

imóveis parcialmente subsidiados, onde a prática dominante era aquela realizada pelos Institutos, numa relação direta com os trabalhadores. Esse conjunto de características viria sofrer grandes transformações com a criação do BNH e do SFH, em 1964.

2 - *A NOVA ESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL DO ESTADO NA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA*

Para dar início à análise das tranformações que ocorreram à partir de 1964 na forma de intervenção do Estado Brasileiro na produção imobiliária, parece-nos importante resgatar o fato de que estas transformações se deram no interior de uma mudança significativa na estruturação da ordem político-econômica nacional.

Assim, a semelhança do que ocorreu com os demais setores da economia, a ação do Estado na produção imobiliária viria também se estruturar no sentido de acelerar o processo de concentração e centralização da economia.

Num país de industrialização recente como o nosso, a maior parcela possível dos recursos existentes necessitava ficar disponível para financiar esse processo.

Antes de 1964, como se viu, os recursos do Estado em atividades imobiliárias vinham sendo utilizados a fundo perdido, seja na oferta de infra-estrutura, seja na oferta de moradias.

Realizar o objetivo de acelerar o processo de concentração da economia significava, portanto, recusar ao máximo esse tipo de gasto improdutivo por parte do Estado, de forma a

impedir a esterilização de capitais. Significa portanto, reduzir ao mínimo o qasto com as demandas ligadas à força-de- trabalho em favor das demandas do capital.

Noutra medida, significava também fazer crescer o volume da arrecadação estatal, tornando disponível a parcela de recursos que se encontravam retidos nas mãos do público. Além disso, a utilização desses recursos, em compasso com a economia, tornava-se inviável em termos descentralizados.

Tudo isso viria gerar transformações radicais na forma de intervenção do Estado Brasileiro na produção imobiliária e nos serviços de infra-estrutura urbana.

Estes, tratados no populismo não só como instrumento do capital mas também como um veículo importante para se obter um apoio de massa, no novo regime tenderiam a perder essa ambiguidade.

Dada à própria natureza antipopular das transformações que fora levado a implementar nessa área, o Estado do pós-64 evidentemente que não poderia encontrar legitimidade para essas ações pela via do apoio de massa.

Sua legitimidade seria buscada tentando circunscrever as políticas imobiliárias em seu desempenho como propiciador do "desenvolvimento econômico", no seio da "ordem " e da "segurança" e buscando encaminhar tais políticos como se fossem meros "problemas administrativos", à margem da política.

Esse padrão de "desenvolvimento, baseado que estava no aumento da extração da mais-valia social e numa distribuição profundamente seletiva dos benefícios, só poderia encontrar

respaldo político junto aos setores da sociedade que de uma forma ou de outra, dele viriam se beneficiar:

- por um lado, os empresários e, notadamente, os empreendedores imobiliários - um dos principais representantes do capital nacional integrantes do pacto político que levou os militares ao poder e que ascenderam enormemente do ponto de vista econômico e político a partir de 1964;

- por outro, certos setores das classes médias que, dado a sua própria forma de inserção no sistema produtivo, encontraram, por um certo espaço de tempo, na nova estruturação do setor imobiliário, a possibilidade de ter acesso a casa própria.

Ao descontentamento, pela exclusão da grande maioria da população dos benefícios desse "desenvolvimento", se imporia a "ordem" (do silêncio), sob os auspícios de um forte aparato repressivo.

Esses parâmetros de ordem política e econômica foram, a nosso ver, importantes balizadores da organização das instituições e da política imobiliária do Estado no pós-64.

Essa organização teve como marco fundamental a lei 4380 de 21/8/64 que deu origem ao Banco Nacional da Habitação e ao Sistema Financeiro da Habitação. Tal lei marcou o surgimento de uma nova estrutura institucional erigida em bases eminentemente financeiras que rompeu radicalmente com as práticas insti-

tucionais pararelas e independentes e com a estruturação deficitária dos organismos estatais ligados à produção imobiliária.

De forma totalmente diversa do período anterior, o órgão estatal criado especificamente para financiar e gerir a atividade imobiliária veio se organizar na forma de um banco- o BNH - e todas as instituições públicas e privadas afetas ao setor, sob o comando decisório centralizado deste banco, foram agrupadas em um sistema único de promoção e crédito imobiliário, passando a compor, em conjunto, o Sistema Financeiro da Habitação.

No SFH, todas as instituições que dele vieram fazer parte - sejam elas públicas ou privadas - se tornaram agentes do BNH. Assim, ao BNH foram destinadas funções semelhantes às que o Banco Central assume no âmbito do Sistema Financeiro Nacional. Como o Banco Central ele se tornou o "banco dos bancos", só que na esfera particular do SFH. À sua gerência, controle, credenciamento e normatização ficaram submetidas as instituições de crédito e promoção imobiliária detendo, também, de maneira globalizante, as decisões sobre o planejamento das atividades do SFH.

O que fundamentalmente veio conferir esse poder ao BNH foi o fato de ter à sua disposição uma imensa massa de capital proveniente de seus próprios instrumentos de arrecadação, como também do retorno do capital investido acrescido de um excedente na forma de lucro. A monopolização de um volume significativo de recursos por parte do BNH, principalmente a partir de 1967, quando passou a gerir os recursos do Fundo de Garan-

tia do Tempo de Serviço (FGTS)[1], correspondeu à possibilidade real dele tornar-se o "árbitro" da política imobiliária e, particularmente, da definição dos setores prioritários à aplicação dos seus recursos.

A promulgação do Ato Institucional nº 1 (9/4/64), que vetou ao Congresso legislar sobre matéria financeira, viria fortalecer ainda mais esse poder. Na medida que a questão imobiliária passara a ter um caráter eminentemente financeiro, o BNH emergiu como um órgão executivo de macro poder institucional para articular o conjunto da atividade imobiliária sem qualquer interferência do Legislativo.

Com a iniciativa privada sem interesse de suportar autonomamente as atividades afetas a esse campo, coube ao BNH, mediante seus fundos de arrecadação compulsória, assumir os ônus e as responsabilidades do papel de financiador e de demandante da parcela mais insegura e mais onerosa do mercado. Sob sua responsabilidade exclusiva ficou o financiamento a implantação de infra-estrutura urbana e a construção das habitações chamadas "populares", o que viria a se realizar mediante concessão de recursos a seus agentes promotores estatais para o pagamento às empreiteiras privadas. A ação do Banco não se restringiria, no entanto, a estas duas áreas. Como será tratado no capítulo IV, o BNH tem operado no financiamento a uma série de outros programas que envolvem não só o mercado de imóveis de alto padrão construtivo, como também grandiosas obras de transporte e energia, além de atividades totalmente alheias

1 A constituição desse instrumento será tratada de forma mais detida no item 3 deste capítulo.

ao setor da construção civil.

Atuando inicialmente como credor direto, em 1971 o BNH recuou dessa posição, passando a funcionar apenas como um banco de reservas de segunda linha. Dessa forma, não há qualquer operação direta entre BNH e mutuários. Todas as operações financeiras que passou a realizar são intermediadas por seus agentes, os quais assumem a total responsabilidade sobre a aplicação e administração dos recursos por ele repassados e pela recuperação de seus fundos.

Isso não deve ser entendido, no entanto, como uma descentralização de poder no interior do SFH. Mantendo centralizado o poder, o BNH descentralizou apenas suas tarefas, cujo objetivo principal - mais do que facilitar uma divisão mais operacional ou mais racional do trabalho - foi a de fazer com que seus agentes intermediadores pudessem tirar maior proveito dos recursos por ele arrecadados e do retorno do capital por ele investido. Ou seja, a repartição que aqui se realiza, antes de ser uma repartição de atribuições, é a repartição da riqueza de um todo social por um certo setor do empresariado. No mais esse tipo de descentralização operacional teria a função política de contribuir para a dispersão do conflito, resguardando o Banco do confronto direto com os mutuários.

Do ponto de vista da atividade que realizam, o BNH tem basicamente dois tipos de agentes: os AGENTES DE CRÉDITO e os AGENTES PROMOTORES.

Seus AGENTES DE CRÉDITO formam o Sistema Financeiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), o qual engloba três instituições distintas: as públicas, que são as Caixas Econômicas (Federal

e Estaduais) e as privadas, que são as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs) e as Associações de Poupança e Empréstimo (APEs).

As instituições do SBPE têm por atribuição captar recursos de natureza voluntária do público em geral, através de seus próprios instrumentos de mobilização financeira: cadernetas de poupança e letras imobiliárias. Os recursos captados através destes instrumentos e os manipulados mediante repasses do BNH se destinam, basicamente, ao suprimento de crédito das unidades privadas: famílias, incorporadoras e/ou construtoras. A faixa do mercado imobiliário que atuam é denominada pelo Banco de "mercado médio", devendo se destinar, segundo a legislação, a pretendentes com renda acima de 6 salários mínimos, mas que, na realidade, se destina a pretendentes situados numa faixa de renda com um piso bem superior a este.

As SCIs - as mais importantes instituições privadas do SBPE, em termos dos recursos que manipulam - foram criadas juntamente com o SFH para operar com letras imobiliárias. Posteriormente, a partir de 1968, passaram a operar também com cadernetas de poupança. A elas foi reservada a faixa superior do mercado habitacional, cujo limite de financiamento inicialmente em 500 vezes o maior salário mínimo[1], foi elevado sucessivamente, estando hoje em 5.000 UPCs.

As outras instituições privadas do SBPE, as Associações

1 Lei 4380 de 21/8/64, inciso III do artigo 2. Para 1973, 500 salários mínimos equivaliam a cerca de 750 UPCs.

de Poupança e Empréstimo, foram criadas em 21/11/66 e regulamentadas em 1967 juntamente com o próprio SBPE. O que as diferencia das SCIs é que as APEs captam recursos apenas mediante depósitos de poupança. Criadas com caráter mutualista, devendo, segundo a legislação, financiar apenas a seus assegurados, na prática, sua atuação se faz nos mesmos moldes das SCIs, cobrindo a mesma faixa do mercado.

As entidades estatais do SBPE, as Caixas Econômicas, já existiam antes da criação do SFH, como foi assinalado anteriormente. Criadas nos anos quarenta, já atuavam desde essa época com depósitos de poupança e empréstimos para construção da casa própria, além de atuarem com outras formas de captação e áreas de financiamento. Foram integradas ao SFH pela lei 4380 de 21/8/64 para operar através de suas carteiras imobiliárias, permanecendo inalteradas suas outras áreas de atuação. A importância econômica das Caixas Econômicas só se deu após a reformulação de seus antigos depósitos de poupança, em 1968, o que fez dessas entidades as maiores captadoras de recursos do SBPE.

Além dos agentes de crédito o BNH conta com três tipos de AGENTES PROMOTORES: as Cooperativas Habitacionais (COOPHABs), as Companhias Habitacionais (COHABs) e os Iniciadores.

Tais agentes constituem-se em peças chaves para o processo de produção imobiliária. Sua função é a de promover todas as etapas desse processo, desde o contrato de financiamento, liberação do terreno, projeto e construção, até a comercialização ao mutuário final.

As COOPHABs têm a particularidades de serem formadas com

o fim de promover a construção de conjuntos habitacionais específicos, sendo extintas ao final de cada uma dessas operações. O mercado que atuam é denominado pelo BNH de "mercado econômico" - em tese, para pretendentes com renda entre 4 e 7 salários mínimos - e os recursos que utilizam provêm dos fundos de arrecadação do BNH, operados sob intermediação dos Bancos Comerciais.

As COHABs são entidades públicas (estaduais ou municipais), responsáveis pelos programas de habitações da faixa de mercado de padrão popular. Operam também a partir de recursos provenientes do BNH, que lhe são repassados pelos Bancos Comerciais ou pelas instituições de crédito do SFH para o pagamento das empreiteiras privadas que executam suas obras. Terminadas essas obras, as COHABs ficam responsáveis pela cobrança das prestações aos mutuários finais. Sustentam-se, basicamente, das taxas por serviços técnicos (projeto, fiscalização de obras, etc) e administração de recursos, cujos custos são totalmente repassados aos mutuários.

Os agentes promotores privados, os Iniciadores, atuam basicamente no mercado de imóveis de alto padrão construtivo, operando com financiamentos contraídos junto às instituições do SBPEou junto ao BNH. Mesmo quando operam com recursos originários do BNH, no entando, estes lhes são repassados sob intermediação de um dos agentes privados do SBPE.

Ao atuarem no mercado de alto padrão construtivo, agenciando todas as instâncias do processo de construção, os Iniciadores assumem papel fundamental para a ativação deste mercado, no sentido de que aceleram a rotatividade dos capitais,

funcionando como verdadeiros catalizadores de produção imobiliária.

Diferentemente das COHABs que se sustentam das taxas por administração, os ganhos dos iniciadores se formam a partir dos lucros relativos a uma parte da mais-valia extraída no processo de produção imobiliária e relativos à "renda da terra", a serem pagos pelos adquirentes finais. (AZEVEDO, 1982: 74/75)

A atividade produtiva, propriamente dita, é de domínio exclusivo das empresas privadas de construção que, no caso das obras do Estado, como implantação de infra-estrutura e construção de conjuntos populares, operam sob a forma de prestadoras de serviços, como empreiteiras. Nos demais casos, é bastante comum que as construtoras assumam concomitantemente a tarefa de construção e promoção imobiliária, no que são denominadas de incorporadoras.

A operação típica realizada por uma incorporadora se faz mediante obtenção de financiamento para construção junto aos agentes de crédito, alienando sempre como garantia, em hipoteca, o terreno sobre o qual se dará a construção, bem como as futuras benfeitorias. Terminada a obra, as responsabilidades sobre o pagamento do valor do débito resultante do financiamento recebido são transferidos aos adquirentes finais dos imóveis, os quais assumem também a parcela referente aos "lucros" da incorporadora. Esta, após receber a sua parte, desvincula-se da operação. Ou seja, estabelece-se um contrato de construção, compra e venda entre incorporadora e agente de crédito, em que o valor dessa operação e, consequentemente, todos

os lucros nela auferidos - é pago por um terceiro: o comprador. Este, por sua vez, definirá com o agente credor a forma de liquidação do débito, permanecendo o imóvel hipotecado em garantia de quitação do débito.

Percebe-se, portanto, que há uma divisão de atribuições relativamente clara entre os diferentes agentes do BNH, quer do ponto de vista da atividade que realizam, quer do ponto de vista da clientela a ser atendida.

O BNH funciona, pois, como um banco central de reserva dos fundos de arrecadação compulsória, centralizando a definição das normas do SFH e o controle sobre a implementação dessas normas.

Por outro lado, as entidades públicas e privadas do SBPE atuam no suprimento de crédito às construtoras, iniciadoras e famílias para a construção e aquisição de imóveis da faixa de mercado denominada pelo Banco de "mercado médio".

A promoção e comercialização de imóveis é de responsabilidade dos agentes promotores - COHABs, Cooperativas e Iniciadores - os quais atuam, respectivamente para os chamados "mercado popular", "mercado econômico" e "mercado médio".

Finalizando, a atividade de construção é, em todos os casos, de domínio exclusivo das construtoras privadas.

A lei 4380 não apenas instituiu uma nova estrutura organizacional, como também definiu o destino que seria dado às antigas instituições que atuavam em atividades imobiliárias.

Com a lei entrando em vigor, embora estas instituições, tenham sido prontamente incorporadas ao SFH, todas elas sofreram um processo de reestruturação e/ou foram paulatinamente

extintas.

A Fundação da Casa Popular foi destituída de suas atribuições anteriores, passando a fazer parte do SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), órgão este criado juntamente com o SFH para desempenhar principalmente funções de assessoria técnica aos municípios, estados e empresas (Art. 55 da lei 4380).

Conforme relatado em alguns trabalhos, (SERRAN, 1976, PEREIRA, 1980; Conjuntura Econômica, 1977: 62/64) não dispondo de apoio do BNH para realizar as atribuições que lhe foram destinadas por lei, funções estas que foram centralizadas pelo próprio Banco, o SERFHAU foi levado à inoperância, sendo finalmente extinto. Junto com ele desapareceu o que ainda restava da FCP.

Os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, por sua vez, ficaram impedidos, a partir de 1964, de realizarem novas operações, a não ser as relativas à venda dos imóveis já em construção e estoque, ou mantidos sob aluguel. Além de serem obrigados a vender inclusive os imóveis que estavam alugados, tais operações passaram a ser feitas em conformidade com as normas estabelecidas na nova legislação e, ao término dessas operações, suas carteiras imobiliárias foram extintas. (Art. 65 da lei 4380)

Destino semelhante tiveram as "cooperativas" de crédito privadas. Estas desapareceram como organizações integradas à estrutura interna das empresas, passando a se constituírem como organizações à parte (as SCIs e as APEs).

Por outro lado, os órgãos estatais de financiamento e promoção imobiliária foram deslocados da tutela do Ministério

do Trabalho para a do Ministério da Fazenda[1] (Art. 6 da lei 4 380) e a política nacional da habitação passou a ser subordinada ao Ministério do Planejamento[2] (Art. 1 da lei 4 380)

Esse conjunto de medidas teve repercussões não só ao nível da produção imobiliária, mas, como veremos posteriormente, teve também reflexos sobre diversos outros setores produtivos de economia e sobre o próprio Sistema Financeiro Nacional.

No que tange à produção imobiliária, especificamente, esse conjunto de medidas, representou, a um só tempo, retirar suas práticas e suas políticas do nível interno das relações de trabalho das empresas e do nível interno dos órgãos de classe, além de um total rompimento com a descentralização política e financeira e com a estruturação deficitária dos organismos estatais que atuavam nessa área.

Significou, portanto, a exclusão de formas de atuação que se mostravam em descompasso com o avanço do processo de centralização da economia e que, se eram condizentes com a estratégia populista do regime anterior, já não encontravam lugar nos marcos do novo regime político[3].

---

1 Em 1965, pelo decreto-lei nº 200, o BNH passou a estar vinculado ao Ministério do Interior (SOUZA, 1974:62)

2 Isso é mais um indicador da importância econômica dada logo a princípio ao SFH. Era exatamente a dupla Campos e Bulhões-Ministros, respectivamente, do Planejamento e da Fazenda - que estava à frente da definição da política econômica do Governo Castelo Branco.

3 Não foi certamente uma mera coincidência a eliminação das atividades da área de previdência social desenvolvida pelos Institutos. O INPS veio, a exemplo do BNH, se constituir no órgão centralizador de recursos e decisões na área de previdência social.

Rompidas as barreiras com o populismo ficavam rompidas as barreiras que o populismo colocava à estruturação da política imobiliária nos moldes da centralização da economia, cujo entrave principal era o próprio avanço econômico e político das classes trabalhadoras.

Se as práticas dominantes no período anterior se davam a partir de vínculos estreitos com as relações de trabalho, no SFH elas se apresentaram como que descoladas dessas relações. Como vimos as atribuições sobre o setor imobiliário foram absolutamente retiradas da esfera do Ministério do Trabalho. Além disso, diferentemente do que ocorria com os Institutos - cuja clientela e contribuintes eram formados por trabalhadores de uma dada categoria profissional - e do que ocorria com as "cooperativas" privadas - cujo procedimento era o mesmo em relação aos operários da empresa a que estavam vinculadas - no SFH, tanto contribuintes como a clientela foram transformados no público em geral. Os contribuintes são agora apenas trabalhadores. Distinguem-se apenas pela forma de contribuição: compulsória e/ou voluntária. A clientela tem também apenas um critério de distinção: a renda.

A nosso ver, essa generalização no tratamento da questão imobiliária responde, em realidade, à própria generalização de relações de trabalho na fase atual do capitalismo, que tende a tornar iguais os trabalhadores em qualquer espaço da produção e em qualquer latitude.

3 - *A NOVA ESTRUTURAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO NA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA*

Os instrumentos operacionais do SFH nasceram evidentemente ligados à perspectiva global de ampliar o volume da arrecadação estatal, de criar mecanismos especializados e eficazes de extração de recursos e de garantir que a utilização desses recursos se desse de forma centralizadora e lucrativa.

Daí não ser surpreendente que o SFH tenha sido gerado e tenha se estruturado no bojo de um processo de ampla reestruturação do Sistema Financeiro Nacional. À rigor, a criação do SFH e do BNH e, com eles, a criação das ORTNs[1], a instituição da correção monetária pós-fixada[2] em todas as operações imobiliárias e a implantação de instrumentos especializados de captação de recursos, constituíram-se, em seu conjunto, no primeiro passo empreendido pelo regime pós-64 em direção à Reforma do Sistema Financeiro Nacional[3].

Como os demais segmentos de intermediação financeira

1 As ORTNs - Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - criadas em julho de 1964, são títulos de dívida pública que, além de juros de 6 a 8% ao ano, rendem correção monetária mensal.

2 No Brasil, a nível do Sistema Financeiro Nacional, só se utilizava, até aquele momento, correção monetária pré-fixada, que foi introduzida no SFH em 1958 para incidir sobre letras de câmbio, na forma de deságio, que é uma taxa de desconto pré-estabelecida de acordo com as perspectivas de inflação. (EGLER, 1983; 40/41)

3 Só posteriormente seriam empreendidas novas reformulações no SFH, o que implicaria na criação do Banco Central. em dezembro de 1964, numa reforma do Mercado de Ações, em 1965, e na criação dos Bancos de Investimento e na definição de uma nova estrutura operacional para as Financeiras, em 1966 (TAVARES, 1979 e CERQUEIRA LIMA, 1980).

posteriormente afetados pela Reforma Financeira, o SFH fez parte de uma política global de especialização financeira que buscava formar instituições que, a partir de instrumentos próprios de captação de recursos, adquirissem a autonomia necessária para se especializarem no provimento de um determinado tipo de crédito, notadamente aqueles relativos aos setores eleitos como setores chaves para a expansão da economia.

Nessa linha de especialização, assim como se procurou reservar ao segmento formado pelas Financeiras e Bancos de Investimento o papel principal de captar e suprir recursos à produção e comercialização dos produtos das indústrias avançadas do setor de bens de consumo duráveis, procurou-se também especializar o SFH no sentido de ganhar autonomia para sustentar financeiramente a expansão imobiliária urbana e outras atividades ligadas ao setor da construção civil. (TAVARES, 1979)

Guardadas as suas especificidades, principalmente a de ser um sistema semi-fechado, o SFH viria seguir, portanto, uma linha de orientação bastante semelhante à dos demais segmentos financeiros incorporados pela Reforma Financeira. Até do ponto de vista do próprio discurso que reveste a Reforma poderíamos traçar um paralelo. Postulavam seus ideólogos, através da contribuição de todos, fazer do mercado de capitais o veículo da "democratização da propriedade dos meios de produção" e, do SFH, o da "democratização do acesso à casa própria". (Assis, 1983)

Podemos dizer que tal qual uma "roupagem nova num corpo antigo", essa ideologia tentaria vender a mesma imagem de uma antiga concepção burguesa, que forjava fundar, no século

passado, uma nova ordem capitalista onde todos seriam proprietários, objetivando conquistar um comportamento político de natureza conservadora, ao colocar na perspectiva de todos um algo a alcançar e zelar: a propriedade privada. Trata-se de um retorno à mágica de Emil Sax que, no dizer de Engels, seria como se quisesse transformar todos os soldados franceses em marechais, oferecendo a eles apenas a espada de marechal (ENGELS; 1961:136)

Mas, por trás do discurso, estava o essencial: num sentido mais particular, a necessidade de fazer do Mercado de Capitais o intermediador da expansão dos monopólios sobre as empresas não-monopolistas[1] e, num sentido mais amplo, a necessidade de aglutinar na esfera financeira um superexcedente econômico capaz de dar suporte à atividade de produção e à realização desta produção no mercado.

Para isso, era necessário, por um lado, criar instrumentos de captação voluntária suficientemente atrativos, de modo a induzir os detentores de recursos excedentários a aplicar esses recursos no sistema financeiro e, por outro lado, fortalecer os mecanismos de arrecadação de recursos de natureza

---

1 Como observa Francisco de Oliveira, para manter e elevar as taxas de lucro conquistadas a partir dos anos cinquenta, as empresas monopolistas necessitavam expandir-se, seja internamente, seja em áreas da economia à margem do processo de monopolização. No entanto, essa operação vinha encontrando resistência pelo fato de que, como próprio resultado do "boom" dos anos cinquenta, a reboque do avanço das empresas monopolistas, as empresas não monopolistas também elevaram suas taxas de lucro, aumentando, portanto, sua capacidade de resistência. Assim, se valendo exatamente das elevadas taxas de lucro destas últimas, o que resultara na formação de um grande excedente econômico, a Reforma do Mercado de Capitais teve como uma de suas principais diretrizes a quebra de resistência das empresas não-monopolistas: o mercado de capitais viria intermediar o processo de expansão dos monopólios sobre essas empresas (1981, 70/71).

compulsória, revertendo, paralelamente, a estruturação dos órgãos estatais da sua anterior condição de instituições deficitárias em superavitárias.

No que se refere aos mecanismos de arrecadação compulsória, a contensão do avanço dos movimentos de oposição ao regime foi o meio propício para que a Reforma introduzisse uma série de instrumentos de tributação, seja sob a forma de impostos diretos e indiretos, seja sob a forma de taxação sobre serviços, seja sob a forma de poupança compulsória.

Com relação aos INSTRUMENTOS DE ARRECADAÇÃO COMPULSÓRIA DO SFH, o primeiro deles se constituía da arrecadação de 1% do valor da folha mensal de pagamento dos trabalhadores sujeitos ao regime de CLT, a qual foi substituída, em 1967, pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

O FGTS, criado em setembro de 1966 e colocado sob responsabilidade do BNH em janeiro de 1967, representa 8% dos salários pagos aos trabalhadores subordinados à CLT, cujo percentual é depositado, compulsoriamente, cada mês, pelo empregador, em uma conta, vinculada ao FGTS, em nome de cada empregado.

Ao BNH, além de aglutinar os recursos provenientes do FGTS e de definir as áreas para sua aplicação, repassando-os aos seus agentes de intermediação financeira, cabe garantir aos contribuintes uma remuneração com juros e correção monetária. Porém, as condições de saques aos contribuintes são bastante restritivas. Até 1972, o FGTS só podia ser sacado em casos de demissão sem justa causa e em casos de aposentadoria. A partir deste ano, além dos casos de desemprego, os saques foram regu-

lamentados de forma a saldar dívidas junto ao SFH, desde que decorridos pelo menos 5 anos de contribuição e para "atender a necessidade grave e premente, pessoal ou familiar no caso de doença". (BNH; 1974; 37)

Do ponto de vista do modelo político-econômico vigente, a criação do FGTS veio resolver, a um só tempo, dois problemas chaves: de um lado, a capacidade de intervenção e controle do Estado sobre a expansão imobiliária urbana e, de outro, as relações trabalhistas das empresas.

Como se sabe, o FGTS veio substituir o regime de estabilidade no emprego, o qual assegurava uma indenização aos trabalhadores regidos pela CLT que fossem demitidos sem justa causa, protegendo ainda contra a demissão os trabalhadores com mais de 10 anos numa mesma empresa. A abolição da estabilidade no emprego - com os sindicatos postos sob controle do governo, além do total endurecimento do regime que acompanhou a criação do FGTS - veio propiciar aos empregadores relações trabalhistas bem mais flexíveis. Se o regime de estabilidade no emprego dava uma certa proteção aos trabalhadores frente às oscilações do mercado de trabalho, dificultando às empresas utilizarem-se dos mecanismos de rotatividade da mão-de-obra para manter baixos os salários, a nova legislação libertáva-as totalmente dessas amarras: o FGTS vinha se constituir num verdadeiro seguro para suas necessidades de demissão.[1]

---

1 Para se ter uma idéia, uma média de 85% dos saques efetuados nas contas do FGTS se devem a situação de demissão sem justa causa. (PEREIRA, 1980, 245). E, à partir de dados coletados junto ao DIEESE, para o Sindicato e a Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Químicas e Farmacêuticas,

Sua função política, por outro lado, estaria no limite mesmo da rotatividade dos empregados significar também a possibilidade de esvaziar os sindicatos de suas lideranças e de sua base política. (VIANNA, 1976, 212/213 e OLIVEIRA, 1981; 80/81)

No que se refere à gestão do FGTS pelo BNH, que é o que interessa mais de perto a este trabalho, seus idealizadores procuraram enfatizar o pretenso caráter social dessa medida. Apoiavam-se na tese de que o volume de recursos provenientes do FGTS viria finalmente viabilizar o objetivo manifesto no plano de criação do BNH de construir, em larga escala, moradias para a faixa da população com rendimentos inferiores a 3 salários mínimos.

De fato, passados apenas 2 anos de gestão do FGTS, o BNH já passava à situação de 2º maior banco brasileiro, o que poderia nos levar à conclusão que, se assim o quisesse, o BNH teria a condição de viabilizar aquele objetivo. Isso se não atentarmos para o fato de que "o FGTS - como desvenda Francisco de Oliveira(1979:17) - é realmente uma *tributação* do Estado sobre as classes trabalhadoras que vai percorrendo vários caminhos, terminar por somar-se ao capital em geral que, articulando pelo Estado, é a forma mais abstrata do capital; e que é essa suprema abstração que faz concreto cada forma do capital em particular".

---

de São Paulo, Francisco de Oliveira observa que "a porcentagem de dispensas de trabalhadores com mais de um (1) ano de serviço, no ramo Químico, aumentou entre 1966 e 1971, em 256,1%. Entre julho e dezembro de 1968, na indústria química como um todo, as demissões corresponderam a 92% das admissões, crescendo essa relação para 94% em 1969, isto é, os empregos líquidos criados não foram mais de 8 a 6% em cada ano". (1981; 81)

Ou seja, na medida que a centralização da economia fêz com que essa "suprema abstração", a que se refere Francisco de Oliveira, se tornasse requisito essencial para garantir as condições específicas de reprodução de cada capital do setor imobiliário, o FGTS já nascia conflitado com qualquer pretensa destinação social: antes desta, no sentido das demandas da força de trabalho, a socialização que aqui se faria possível seria a socialização do fundo do trabalhador entre as empresas.

Porisso, a nosso ver, a forma de gerenciar o FGTS não deve ser encarada como uma simples técnica de alocação de recursos sob poder de uma tecnoburocracia estatal, ou mesmo como uma perversidade do Banco em relação aos trabalhadores[1].

Antes de tudo, o planejamento do FGTS deve ser encarado como uma relação que envolve uma diversidade de interesses e forças sociais econômicas e políticas. Nessa medida, as formas que assumem o exercício de gerenciar esses recursos expressam e são o resultado mesmo dessa correlação de forças.

No âmbito de um regime ditatorial, em que o capital, pela própria necessidade de expansão e escudado na fôrça militar, introduziu o Estado, na forma de um banco, para ser o "arbitro" dos recursos provenientes do FGTS, seria contrassenso pensar que esta empresa estatal, transformada em poderoso po-

---

1. Essa parece ser a visão de Azevedo e Andrade, por exemplo, quando observam: "Faltou sensibilidade social à política habitacional. Não se pode argumentar que soluções diversas daquelas que foram colocadas em prática esbarrariam fatalmente nos interesses dos empresários do setor. Estes são orientados, fundamentalmente, para o mercado de classe média e alta, não percebendo vantagens em operar na de classe baixa.
Quanto ao Regime, é duvidoso que tenha sido ele à fonte única de rigidez da política. A explicação talvez esteja também na própria burocracia do sistema habitacional, onde predomina uma tecnocracia com arraigada mentalidade financeira e ideologia empresarial". (1982:129)

tencial de acumulação, priorizasse as demandas da esfera da reprodução da força de trabalho.

Estando os trabalhadores impedidos de exercer peso na balança política sobre a própria existência ou não do FGTS, igualmente estariam sobre como esses recursos seriam utilizados. Sem a voz das classes trabalhadoras, esta definição ficaria praticamente ao sabor dos interesses que conseguissem se sobrepor no embate de forças que se traveja no sentido horizontal, entre representantes dos diferentes grupos e segmentos do capital.

Daí, não ser surpreendente, que - como nos mostram os dados do capítulo IV deste trabalho - o BNH tenha feito do objetivo de "promover o acesso à habitação, especialmente às classes de baixa renda", apenas uma bandeira de intencionalidade, indo se dirigir, efetivamente, para os setores da economia que se apresentavam como mais rentáveis e, no caso particular da habitação, para as demandas dos segmentos de classe média. E, neste último caso, isso certamente não se deu pela capacidade de organização e poder de pressão política dessas classes, mas sobretudo porque elas vieram a se constituir na faixa de mercado viável para as habitações produzidas pelo SFH, por disporem dos requisitos para corresponderem às exigências de rentabilidade deste sistema. Como procuraremos enfocar no último capítulo, os empresários ligados ao setor imobiliário, os quais conquistaram amplo espaço econômico e político a partir de 1964, é que se tornaram, de fato, os "porta-vozes" das classes médias junto ao BNH.

Ao assumir a forma de uma empresa superavitária, tornou-se descartada a possibilidade do BNH subsidiar a habitação e esta passou a ser tratada como qualquer outra mercadoria. Como se verá posteriormente, mesmo quando necessita enfrentar problemas de inadimplência, o Banco não arca com subsídio. O que ele procura fazer nesses casos - e isso lhe exige complicados malabarismos financeiros - é uma acomodação interna de suas contas, de forma a distribuir entre os próprios mutuários e/ou contribuintes o ônus da habitação mais acessível.

Cabe ressalvar, no entanto, que essa tendência do Estado de reduzir seus encargos com os custos de reprodução da força de trabalho não se restringe ao setor habitacional, mas se dá de forma ampla em relação aos diversos itens desses custos. A emergência de uma forte instrumentalização estatal no Brasil, colada a um regime ditatorial, não só não trouxe, em contrapartida, - como trouxe nas democracias ocidentais - a transferência para o Estado de uma parcela maior de encargos sobre os custos de reprodução da força de trabalho, como, na realidade, fez com que parcelas desses custos anteriormente assumidas por ele fossem se tornando cada vez mais insignificantes. As empresas governamentais que operam os chamados setores sociais-muitas delas tornadas, sem dúvida, "eficientes" com a modernização do Estado - vêm gerenciando seus serviços de forma a repassar, em proporção ascendente, os custos desses serviços aos usuários, reduzindo sensivelmente as parcas vantagens anteriormente conquistadas. (KOWARICK, 1976;FAUSTO NETO, 1982; OLIVEIRA, 1978 e 1981)

Com relação aos INSTRUMENTOS DE CAPTAÇÃO VOLUNTÁRIA a introdução no Sistema Financeiro Nacional de uma série de instrumentos de aplicação de recursos, oferecendo uma gama de opções quanto à forma de remuneração, garantia e prazo de resgate, viria cumprir a função de estimular a que fossem orientados para aquela órbita os excedentes econômicos que se encontravam retidos ao nível das empresas e das famílias, de forma a "enxugar" e colocar novamente em circulação esses excedentes.

No SFH. foram introduzidos dois instrumentos especializados dessa natureza: as letras imobiliárias e as cadernetas de poupança.

As letras imobiliárias, criadas em 1964, pela lei 4380, são títulos de dívida emitidos exclusivamente pelas Sociedades de Crédito Imobiliário. Embora sendo de uso exclusivo destas entidades, as letras imobiliárias gozam de garantia integral do BNH, com a mesma rentabilidade das ORTN e com prazo de resgate acima de 2 anos. Ou seja, equivalem às ORTN, tendo como estas, rentabilidade certa e sem risco, com a diferença de serem geridas por entidades privadas.

As cadernetas de poupança, instrumentos já em vigor na época de criação do SFH como meio de captação de recursos das Caixas Econômicas, assumiram contudo características bem mais atrativas nos marcos da nova política. Como as letras imobiliárias, elas também são remuneradas com juros e correção monetária com base nas ORTN, porém têm prazos de resgate bem mais curto (atualmente o prazo é de 1 mes) e são recolhidas por todas as entidades do SBPE. Inicialmente com garantia do

BNH até a faixa de 400 UPCs, as cadernetas tiveram este limite estendido sucessivamente, de acordo com situações conjunturais, estando atualmente em 3 500 UPCs.

Embora as letras imobiliárias se constituam atualmente no instrumento de captação mais inexpressivo do SFH, elas já desempenharam papel importante para as SCIs. Isto se deu, quer através do próprio BNH que, no período de implantação das SCIs, "bancou" a sua capitalização, comprando grande parte das letras imobiliárias por elas emitidas[1], quer por artifícios incentivados pelo Governo de lançar letras imobiliárias como lastro para captação de empréstimos no exterior[2].

A perda de importância deste instrumento decorreu, de um lado, da concorrência gerada no mercado de capitais, face à extensão da correção monetária para os diversos títulos mobiliários, os quais passaram a oferecer prazos de resgate mais curtos e correção monetária na forma de deságio[3], tornando as

---

1 Ver os dados apresentados no capítulo III

2 Segundo José Carlos de Assis,(1983:203)no depoimento feito pelo empresário Ronald Guimarães Levinsohn, do Grupo Delfim, na CPI do Sistema Financeiro da Habitação instalado na Câmara Federal em 1976, Ronald diz calcular em cerca de 200 milhões de dólares o montante de recursos que entrou no país com lastro em letras imobiliárias.

3 "Em 1965, com a lei do mercado de capitais(lei 4 728 de julho de 1965) a correção monetária foi estendida a uma longa série de títulos mobiliários, como letras de câmbio, debêntures e depósitos a prazo, reduzindo o prazo das aplicações com correção monetária para período não inferior a um ano. Entretanto, apesar dos esforços das autoridades monetárias em generalizar a correção monetária pós-fixada para a maioria dos títulos mobiliários isto não foi alcançado, pois as letras de câmbio e depósitos a prazo nos bancos comerciais permaneceram utilizando deságio, uma taxa de desconto estabelecida de acordo com a inflação. Desse modo, no mercado financeiro brasileiro, coexistem dois segmentos distintos: um deles fundado na emissão de ORTNs e nas operações do BNH que trabalha com correção monetária pós-fixada mais juros e um segmento que opera com correção monetária pré-fixada, através de deságio". (EGLER, 1983:44)

letras imobiliárias pouco atrativas para investimento[1]. Por outro lado, as cadernetas de poupança começaram a apresentar grande crescimento, após a sua regulamentação em 1968, que estendeu também a elas a correção monetária, lhes atribuiu maior liquidez e simplificação operacional, reduziu seus prazos de resgate, elevou seus tetos de garantia e concedeu incentivos fiscais aos poupadores, na forma de abatimento no imposto de renda[2]. Além disso, por equivalerem aos títulos públicos, as letras poderiam vir a se constituir em concorrentes destes, o que levou o BNH, frente a tudo isso, a restringir sua emissão.

As cadernetas de poupança, sustentadas, basicamente, graças a milhões de pequenas poupanças domésticas, passaram, assim, à condição de principal instrumento de captação de recursos voluntários do SFH. Em 1970, o montante de recursos recolhidos através deste instrumento já superava o das letras imobiliárias. Em 1975, superava o montante de recursos compulsórios geridos pelo BNH (FGTS) e, no final de 1978, superava todos os ativos não-monetários do Sistema Financeiro Nacional.

---

1 Na estrutura de haveres financeiros do Sistema Financeiro Nacional, embora mantendo uma participação quase inexpressiva em relação aos demais ativos não-monetários, as letras imobiliárias tiveram um desempenho ascendente até 1970, quando atingiram o patamar máximo de 3,2%. Em 1976 sua posição já estava reduzida a 1,4% e em 1978 a 0,8%. (TAVARES, 1979,66)

2 Com as características atuais, as cadernetas de poupança só passaram a vigorar à partir de 1968. Depois de introduzidas no SFH e até 1968, as entidades captadoras dos recursos alocava-os junto ao BNH, o qual aplicava-os em ORTN, de forma a garantir-lhes juros e correção monetária, só podendo ser resgatados após 2 anos. (CERQUEIRA LIMA, 1980:45)Pela RC 29/1968, as cadernetas foram regulamentadas e, à partir daí, passaram a render, além de juros, correção monetária trimestral (e posteriormente mensal) e a conceder incentivos fiscais aos poupadores, sob a forma de abatimento no imposto de renda. (BNH, 1974:33/35)

(TAVARES, 1979:63; CERQUEIRA LIMA, 1980:45/46: SZUBERT, 1978:17)

Cabe observar, o importante papel que o Estado, seja na figura do BNH, seja na figura da União, assumiu nesse processo. Na raiz do eficiente desempenho das cadernetas de poupança como captadoras de recursos estão, por um lado, os incentivos fiscais oferecidos pela União e, por outro, a segurança que o BNH oferece ao poupador por ser o avalista de seus investimentos, resguardando-os contra a possível insolvência ou falência das entidades captadoras. Ou seja, o fortalecimento dos mecanismos de tributação do Estado - no caso, os impostos e o FGTS - tornaram-se fundamentais também para operacionalizar os instrumentos de captação voluntária do SFH e, consequentemente, para os empreendimentos que estes instrumentos possibilitam.

Contudo, o esteio central para todos os instrumentos de captação de recursos do SFH, como de resto, para todas as suas operações de crédito, foi e permanece sendo a CORREÇÃO MONETÁRIA .

Este artifício foi introduzido no Sistema Financeiro Brasileiro com êxito, porém de forma parcial em 1958[1] e, posteriormente, à partir de 1962, passou a ser aplicado pontualmente nos financiamentos a habitações populares (caso da COHAB/GB)[2]

---

1 A introdução da correção monetária em 1958, para estimular as aplicações em letras de câmbio resultou em seu significativo crescimento, ao ponto de em 1964, essas aplicações superarem as mais tradicionais do SFH. (EGLER, 1983; 40/42)

2 Ver referência no item 1 deste capítulo.

A partir de 1964, a correção monetária foi introduzida de forma ampla na economia, primeiro para proteger da inflação os títulos de dívida do Estado (julho de 1964) e as operações financeiras do SFH (agosto de 1964) e, um ano depois, para reajustar todas as transações do Sistema Financeiro Nacional.

No caso do SFH, opera-se com correção monetária pós-fixada, através de uma moeda escritural paralela ao cruzeiro denominada Unidade Padrão de Capital (UPC), a qual tem seu valor atualizado trimestralmente, de acordo com as variações das ORTN.

Como se sabe, em meados da década de sessenta, a economia brasileira se deparava com os problemas advindos de taxas de inflação cronicamente elevadas para a época.

A economia inflacionada se colocava como um sério obstáculo à perspectiva do regime de estimular aplicações que revertessem numa base financeira realmente significativa para a ativação da produção imobiliária, pela dificuldade que a inflação impunha de serem oferecidos, aos potenciais investidores, instrumentos de aplicação com taxas de juros positivas.

Por outro lado, o projeto de ativar a produção imobiliária - cujos produtos, pelos seus altos custos, requerem, para a sua realização, a oferta de créditos de longo prazo ao consumidor - esbarrava com o problema que a inflação acarretava quando do retorno dos empréstimos, redundando na descapitalização das empresas.

O artifício de fazer incidir, além de juros, a correção monetária sobre os instrumentos de aplicação e sobre as operações de crédito do SFH teve, para o sistema, a função de resolver esse impasse. Ao mesmo tempo que a correção monetária

veio funcionar como um atrativo aos aplicadores, no sentido de proteger suas "economias" contra os desgastes da inflação, possibilitando, nesta medida, "enxugar" e centralizar um volume de excedente capaz de estimular a produção imobiliária e de ampliar as margens de endividamento familiar para a aquisição de imóveis, se constituiu também num ardiloso mecanismo de driblar a lei da usura, possibilitando às instituições de crédito, sem ferir formalmente a lei, anular os problemas decorrentes da desvalorização da moeda.

A introdução deste artifício assume, entretanto, expressão mais relevante no que Francisco de Oliveira (1981:64/65) denomina de "política seletiva de combate à inflação". Nas suas palavras, "a política *seletiva* implantada distingue antes seletividade de *classes sociais e privilegia as necessidades da produção*". Ou seja, nessa perspectiva, combate-se a inflação que obstaculiza a acumulação e deixa-se correr livremente a inflação que é adequada à acumulação. Enquanto protege o SFH da descapitalização, torna altamente seletivo o mercado imobiliário formal, excluindo deste mercado aqueles que se situam na base da pirâmide social.

Como observa Richard Batley, (1983:14) uma vez estabelecida a estrutura operacional do SFH alicerçada na correção monetária, sua condição de existência passou a ser "a de que prometia uma taxa de retorno acima do nível de inflação a seus investidores e que deveria, portanto, ressarcir-se, em média, pelo menos a essa mesma taxa de seus tomadores". No limite, os preços dos imóveis oferecidos pelo SFH tenderiam a uma constante elevação. E, mais do que isso, seus preços tenderiam a

regular o conjunto do mercado imobiliário.

Como as dívidas dos mutuários são corrigidas sucessivamente, a valorização dos imóveis necessitam acompanhar pelo menos estas correções. No oposto, à medida que a dívida contraída pelo mutuário se tornasse maior que o valor dos outros imóveis oferecidos no mercado, ele tenderia a abandonar o seu compromisso com o sistema.

Moldado na perspectiva da correção monetária, o SFH não teria como escapar dessa realidade do mercado, cujo perfil ele próprio acabou por tornar-se o principal agente de conformação.

Como se pode perceber, com essa lógica interna que a rigor, acompanha a lógica da economia em seu conjunto, o SFH estaria necessariamente propenso a se inclinar para os segmentos da população de mais alta renda.

Como vimos, a estruturação institucional das atividades imobiliárias, à partir de 1964, marcou o surgimento de um macro poder estatal, bem como o rompimento com as práticas descentralizadas e paralelas, com a política de subsídios a imóveis e com o vínculo estreito das instituições imobiliárias aos órgãos de classe. A questão imobiliária passou a ter um tratamento generalizado, seja do ponto de vista dos contribuintes, seja do ponto de vista da clientela; e um sistema único de financiamento (o SFH), sob comando decisório centralizado de uma empresa estatal (o BNH), passou a concentrar todas as atividades e instituições públicas e privadas de atuação imobiliária.

Por outro lado, de forma totalmente diversa do período anterior, a nova estrutura institucional, que se consubstanciou no Sistema Financeiro da Habitação, se redefiniu - como o próprio nome sugere - em bases eminentemente financeiras, vindo se apoiar no artifício da correção monetária e em instrumentos especializados de mobilização de recursos.

Merece também destaque o fato de que a organização institucional do SFH se fêz dentro de uma perspectiva global de especialização, onde cada agente passa a desempenhar um papel relativamente definido no conjunto do sistema. Este tipo de estruturação institucional nos revela que o aprofundamento e complexificação da divisão social do trabalho veio requerer o surgimento de um novo padrão de racionalidade. Tal racionalidade, no entanto, não se mostra como uma racionalidade em abstrato, mas como um padrão de racionalidade típico de uma economia em processo de concentração e centralização.

Como buscamos sinalizar anteriormente, este processo veio requerer relações novas entre o público e o privado, onde o primeiro passasse a garantir ao segundo não só as condições gerais, mas também as condições específicas de reprodução de seus capitais. Foi nos moldes dessa racionalidade que, na nova estrutura institucional, o Estado, na figura do BNH, ascendeu para o primeiro plano, fazendo gravitar em torno dele todos os agentes do SFH.

Seu papel, em um nível mais amplo, é o de garantir, ao conjunto dos capitais, as condições gerais de produção, via implantação de infra-estrutura urbana. Por outro lado, seu papel dentro do sistema é o de capital financeiro geral; é o de

tentar reconstruir, através de seus instrumentos de planejamento, a relação necessária entre capital e trabalho. Ou seja, de garantir a cada capital do setor imobiliário, em particular, a utilização da mais-valia social para se reproduzir de forma ampliada.

Em relação a este último aspecto, Francisco de Oliveira (1977: 24) chama a atenção para o fato de que o padrão de racionalidade inscrito nessa nova forma do capitalismo, ou, o que é o mesmo, o planejamento do capitalismo monopolista, opera exatamente nesse sentido: "na mudança de forma da mais-valia que deve ser reposta para a continuidade do ciclo." Analisando a ação da SUDENE no Nordeste, complementa ele: "para dar um exemplo que cabe como uma luva no caso do planejamento regional para o Nordeste do Brasil, desde que o Estado foi capaz de transformar uma parte da mais-valia, os impostos, e fazê-los retornar sob o controle da burguesia *como capital*, tornou-se capaz de operar uma mudança de forma do excedente que retornou ao processo produtivo." Podemos dizer que, no caso do planejamento imobiliário, como se tratou anteriormente, o exemplo que cabe como uma luva é a transformação do FGTS em capital, o qual sob essa fòrma transformada e mediado pelo BNH, retorna ao processo produtivo em mãos da iniciativa privada.

Em contraposição, poder-se-ia argumentar que neste aspecto da relação entre o público e o privado não existe uma mudança qualitativa em relação ao período prê-64. De fato, através dos Institutos e da Fundação da Casa Popular, o Estado também operava como intermediador da utilização, pelos capitais privados, dos recursos provenientes da tributação sobre os tra

balhadores. Estes já subsidiavam o capital do setor imobiliário, seja através dos impostos (FCP), seja através de poupança compulsória (Institutos)

A diferença está em que no SFH a intervenção do Estado não se dá de forma setorizada, sobre debilidades localizadas, como se dava anteriormente, mas se faz, necessariamente, sobre o conjunto da produção imobiliária. Nessa medida é que teve que crescer enormemente o volume da arrecadação estatal e que o Estado não pôde mais apresentar-se oferecendo imóveis e serviços de infra-estrutura urbana abaixo do custo. Isso implicou não só numa intensidade maior de tributação, como num novo subsídio ao capital por parte dos trabalhadores, no sentido de que estes, ao adquirirem os imóveis oferecidos pelo BNH ou se utilizarem dos seus serviços de infra-estrutura, passaram a ter que assumir também a parcela que se forma como lucro em poder dos diferentes agentes do sistema, como do próprio BNH. Ou seja, isso trouxe mudanças não só de ordem quantitativa, mas também, e fundamentalmente, de ordem qualitativa.

Na medida em que o Estado, na figura do BNH, se apresenta como uma empresa lucrativa, confundem-se as fronteiras entre o público e o privado, colocando-os, numa certa medida, como concorrentes. E, no que se refere à relação com as classes trabalhadoras, isso veio desfazer a ambigüidade com que o Estado trabalhava a questão imobiliária.

Esse abandono da ambiguidade do Estado se expressa, por um lado, no papel propriamente financeiro do BNH, que leva a que BNH e trabalhadores se apresentem, necessariamente, como opostos. Ou seja, estabeleceu-se entre BNH e trabalhadores uma

UFPB BIBLIOTECA CENTRAL

relação típica empresário/consumidores, onde, como vimos, o que conta, fundamentalmente, é a capacidade ou não de endividamento destes últimos. Como conseqüência, torna-se extremamente frágil sustentar certas ideologias que advogam a função social do Banco. A despeito delas, como será tratado no capítulo V, em pouco tempo de funcionamento o BNH se converteria num verdadeiro foco de tensão social.

Por outro lado, o abandono da ambiguidade do Estado no tratamento da questão imobiliária se traduz no papel que o BNH assume como articulador da readequação do tecido urbano à expansão do capitalismo monopolista, influindo decisivamente para a apropriação seletiva do espaço das cidades. Este aspecto será objeto de estudo do próximo capítulo.

CAPÍTULO II

A ATUAÇÃO NA READEQUAÇÃO DA ESTRUTURA URBANA

No capítulo precedente buscamos abordar a forma como se deu a estruturação institucional e financeira do Estado no setor imobiliário, no contexto da estratégia de consolidação do capitalismo monopolista no país.

Neste capítulo, por outro lado, referenciando a esse mesmo contexto, o que pretendemos analisar é o papel que o Estado - na figura do BNH - veio assumir na organização do espaço de nossas cidades.

Como observado por Francisco de Oliveira (1976, 1979, 1982), por força mesmo da forma de ser da acumulação monopolista, o urbano torna-se, por excelência, a sede base dessa acumulação, constituindo-se, portanto, no "locus" de concentração de capital e força de trabalho. Por outro lado, sua forma de desenvolvimento extremamente anárquica gera, como tendência, uma permanente destruição/recriação do espaço urbano.

Na perspectiva monopolista, o quadro urbano que se apresenta no Brasil em 1964 é de uma estrutura físico-espacial bastante superada.

As cidades já se encontram fortemente afetadas pelo processo de acelerado crescimento industrial do Governo Kubistchek e pela própria modernização do campo que vinha liberando o ex-

cedente de força de trabalho e estimulando os fluxos migratórios em sua direção (SINGER, 1973: 31-60).

O imenso contingente de força de trabalho que vinha se formando nas cidades sem condições de emprego ou vivendo de sub-emprego multiplicava as favelas. Com a expansão das cidades, as favelas que anteriormente se localizavam principalmente nas periferias urbanas, começavam a ser envolvidas pelo perímetro urbano, transformando-se em áreas de interesse para outors tipos de uso (PERLMAN, 1977; PORTES, 1977; BRANDÃO, 1980; SINGER, 1978).

Por outro lado, a vinda maciça de empresas internacionais para o país, trazendo um estilo de organização que tem em si uma complexa divisão social do trabalho, e o crescimento do aparato estatal já começavam a fazer aparecer com um certo peso dentro da estrutura de classes as chamadas classes médias. Essas novas classes médias passavam a se constituir num potencial significativo de demanda de moradias e de outros bens de consumo coletivo muito além da capacidade de atendimento das cidades (OLIVEIRA, 1982).

O terciário - como instância de circulação de mercadorias - vinha sofrendo um grande crescimento com a expansão industrial e requisitando novos espaços para esse crescimento. A estrutura viária, por seu turno, pressionada pela política de estímulo e indústria do automóvel particular, apresentava os irresolvíveis problemas de congestionamento, comprometendo, inclusive, a própria circulação de mercadorias (OLIVEIRA, 1976 e 1982).

Operar o salto em direção à consolidação interna do ca-

pitalismo monopolista, portanto, estava a exigir a conformação de uma nova estrutura urbana, de uma profunda cirurgia das instalações e do espaço das cidades.

Este é, a nosso ver, um aspecto fundamental para se entender o fato do setor da construção civil ter-se tornado uma das áreas econômicas prioritárias do modelo de desenvolvimento adotado no pós-64.

Como se sabe, a grosso modo, esse modelo de desenvolvimento veio se estruturar com base nos setores capital-intensivos da economia, que por propiciarem avanços na produtividade do trabalho e fortes efeitos multiplicadores na cadeia de relações inter-industriais, ofereciam requisitos importantes na direção de acelerar internamente o processo de monopolização.

Sobretudo por disporem desses requisitos que as indústrias de ponta do setor de bens de consumo duráveis - como a automobilística e a eletro-eletrônica - foram eleitas como uma espécie de carro-chefe de condução da economia.

Dentro dessa perspectiva poderia parecer de certa forma paradoxal que o setor da construção civil - que como apontam alguns estudos (BOLFFI, 1979; CIDOC-SEP/SP, 1978), se caracteriza no Brasil exatamente por apresentar uma baixa composição orgânica do capital, baixa produtividade no trabalho e efeitos multiplicadores não muito representativos na cadeia de relações inter-industriais - tenha-se tornado uma das áreas mais estimuladas pelo regime pós-64. Há, inclusive, referências de que com a introdução do SFH no PAEG - Plano de Desenvolvimento Econômico do Governo 1964/67 - foi a primeira vez que um plano econômico nacional incluiu o setor da construção civil na es-

tratégia de desenvolvimento do país (KOWARICK, 1976: 21).

Este fato, no entanto, antes de se mostrar paradoxal, nos remete, por outro lado, a reafirmação da característica de desenvolvimento desigual e combinado do modo de produção capitalista.

Podemos dizer que foi a própria estratégia de definir o crescimento econômico com base nas indústrias mais avançadas do setor de bens de consumo duráveis que requisitou que, na margem dessa expansão, se combinasse o paralelo crescimento do lado considerado como o mais "atrasado" desse setor - as indústrias da construção civil.

E aqui não estamos nos referindo à possível característica complementar destas últimas em relação às demais, no sentido de serem grandes absorvedoras dos seus produtos.

O que consideramos importante frisar aqui é o fato de que a expansão das indústrias avançadas do setor de bens de consumo duráveis, viria criar constantes exigências de readequação dos espaços, instalações e equipamentos urbanos.

O complexo aparato financeiro formado em torno do BNH teve, a nosso ver, como um de seus aspectos principais, a necessidade de oferecer suporte à construção civil para responder a essas exigências: as exigências de um urbano novo - o urbano do industrial-monopolista.

Antes de analisarmos como isso se expressa concretamente, gostaríamos de discutir algumas questões que se tornaram correntes nos estudos que procuram dar conta dos propósitos que envolveram a criação do BNH e que definiram a primeira fase de

sua atuação. É, inclusive, sob o ângulo desta discussão que procuramos estruturar nossa análise sobre os aspectos que envolvem o título deste capítulo.

Como foi mencionado anteriormente, o BNH surgiu envolto em um discurso que acenava com a disposição do regime de atender às necessidades de moradia da população e, sobretudo, da faixa de menor poder aquisitivo.

A considerar exclusivamente o percentual de realizações do Banco nesta faixa em sua fase inicial de funcionamento - o que correspondeu a praticamente 100% de seus empreendimentos até 1967[1] - seria de se supor que, pelo menos até aí, o aspecto social teve peso preponderante na definição de sua política.

Foi com base nesse desempenho inicial que muitos autores - entre eles, Azevedo e Andrade (1982: 60); Souza (1974: 78-79), Kowarick (1976: 22) e BOLAFFI (1979: 47) - entenderam como uma mudança de rota de sua política quando, na fase posterior a 1967, seus recursos passaram a ser canalizados prioritariamente para habitações de luxo e para obras da área de "desenvolvimento urbano".

Na perspectiva de análise destes autores, a primeira fase se caracteriza como um momento em que demonstrar atenção aos agudos problemas de moradia vivenciados pelas populações mais pobres poderia concorrer para não colocar em risco a sobrevivência política do regime. Ou seja, essa seria uma estratégia do regime de conquistar a sua legitimidade junto às "mas

---

1 Ver os dados sobre este período no próximo capítulo.

sas urbanas" e, ao mesmo tempo, de conter os conflitos e amenizar os efeitos das perdas políticas que poderiam advir da repressão e da compressão dos salários (AZEVEDO E ANDRADE, 1982: 58 e 90; BOLAFFI, 1979: 44; SOUZA. 1974: 54 e 74).

Como reforço de sua perspectiva de análise, alguns desses autores se valem da forma como a Deputada Sandra Cavalcanti, uma das artífices principais do Plano Nacional de Habitação, procurou justificar sua proposta ao Presidente Castelo Branco, particularmente no trecho da carta a ele enviada em 18/4/64, em que ela argumenta:

> ... "a revolução vai necessitar agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter que nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre as suas feridas cívicas." (Anexo in SOUZA, 1974: 157).

Azevedo e Andrade, por exemplo, se expressam da seguinte forma:

> "O Plano Nacional de Habitação - e com este o BNH surge, assim, num momento em que é crucial para o novo regime dar provas de que é capaz de atacar problemas sociais. A percepção é que 'há uma vacância de lideranças', que 'as massas estão ór-

> fãs' e 'socialmente ressentidas', e que é preciso mostrar que o novo governo é receptivo a suas necessidades: que pode, sem a demagogia da esquerda, agir pronta e seguramente em benefício delas." (AZEVEDO e ANDRADE, 1982: 58).

Cabe observar que nosso modo de avaliar o problema não era muito diverso deste, quando da elaboração do projeto desta dissertação. No entanto, ao passarmos a analisar não só o aspecto quantitativo mas também a *natureza* da intervenção do BNH no "mercado popular" essa primeira forma de avaliar o problema começou a ser colocada em questão para nós.

A natureza da intervenção do BNH no "mercado popular" também já vinha definida na proposta do Plano Nacional da Habitação, expressa na carta da Deputada Sandra Cavalcanti.

Tal proposta, como ela mesma menciona na carta, fazia parte da frustrada campanha de Carlos Lacerda à Presidencia da República[1], da qual ela fora uma das peças centrais.

É já sabido que Carlos Lacerda, quando Governador do Rio de Janeiro (antiga Guanabara), tinha implantado, através da COHAB/GB, a experiência de remoção maciça de favelas situadas em zonas potencialmente valorizadas para conjuntos habitacionais construídos na periferia da cidade.

Em alguns pontos da carta são feitas referências ao êxi

---

1 Assim se inicia a carta: "Prezado amigo Presidente Castelo, aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à campanha presidencial de Carlos"...

to dessa experiência e em um certo trecho encontramos a seguinte sugestão:

> "O Estado deverá estar presente através de COHABs iguais à que criamos na Guanabara"... (Anexo in SOUZA, 1974: 159).

Certamente, o pronto acolhimento dessa sugestão e a própria escolha de Sandra Cavalcanti para ser a primeira presidente do BNH, deveu-se muito mais ao conteúdo de sua proposta e até à sua experiência e envolvimento com a mesma, do que aos argumentos e justificativas apresentados.

É fato que o plano proposto sofreu modificações em sua versão definitiva, algumas delas bastante profundas[1] e, provavelmente por se incompatibilizar com elas, em 1965, Sandra Cavalcanti já estava afastada da presidência do BNH, dando lugar a Luiz Gonzaga Nascimento (BNH, 1974: 139).

Essas modificações, no entanto, não envolveram o conteúdo da proposta de Sandra Cavalcanti para o "mercado popular". Na realidade, principalmente nos centros urbanos onde vinha se registrando um processo de favelização crescente, a política de habitação popular do BNH se baseou, por um largo período,

---

1 Uma delas, por exemplo, diz respeito à própria estruturação do BNH. Na proposta da Deputada havia a seguinte recomendação: "Acho que devemos utilizar a rede bancária privada e as Caixas e Carteiras da Previdência. Nada de criar um Banco estatal a mais para competir e asfixiar a iniciativa privada em nosso país." Como se viu essa recomendação foi totalmente negligenciada.

em dar continuidade à experiência desenvolvida pela COHAB/GB.

Entretanto, as repercussões negativas dessa experiência no Rio de Janeiro já eram conhecidas. Como relata PORTES, 1977: 142), ao longo do Governo Lacerda "os protestos verbais e a resistência por parte dos favelados ao programa de remoção forçada foram características constantes."

A despeito disso, no próprio ano de criação do BNH, fase, portanto, de definição da sobrevivência política do regime, foram removidos para o Conjunto Habitacional Vila Kennedy os moradores de três favelas situadas em área residencial de classe média e alta do Rio de Janeiro, na zona sul da cidade. Em nenhuma das três favelas registrou-se anuência dos moradores ou que estes tivessem se sentido atraídos pela "segurança" da casa própria que lhes acenava o BNH. Ao contrário, o processo de remoção se efetivou apesar de uma profunda resistência dos moradores e da Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG), num confronto direto com a polícia. O mesmo caso se deu quando da remoção da Favela Jardim América, em 1966. "A polícia chegou às 7 de manhã para enfrentar cerca de 2.000 pessoas aterrorizadas, muitas das quais ainda crianças, que tinham sido avisadas na véspera de que suas casas seriam demolidas. Para apressar o processo e desencorajar qualquer possível protesto ou revolta, foram desfechados alguns tiros a esmo na direção da multidão, e os que pareceram oferecer resistência foram espancados." (PERLMAN, 1977: 245-246).

A repercussão negativa desse tipo de empreendimento se traduziu de forma ainda mais clara no resultado das eleições

para governadores de estado em 1965, quando o candidato ao cargo no Rio de Janeiro, Flexa Ribeiro, indicado por Carlos Lacerda e seu co-parente, foi derrotado nas urnas. Conforme relata Perlman (1977: 246), Flexa Ribeira "foi derrotado principalmente pelos votos dos bairros pobres, inclusive das favelas e dos favelados transferidos." Para se ter uma idéia, na apuração das urnas dos conjuntos Vila Kennedy, Aliança e Jacqueline foram computados 4.734 votos para Negrão de Lima e apenas 408 para Flexa Ribeiro. Na urna dos eleitores de uma das três favelas removidas em 1964, a Monte Pasmado, o candidato de Lacerda recebeu apenas 12 votos. (Jornal do Brasil, 14/4/65; 16/4/65, in Perlman, 1977: 246).

Esses indicadores, presentes nos estudos não só dos autores citados mas também de outros que têm se debruçado sobre o problema das remoções no Rio de Janeiro, nos levam a inferir que não foi exatamente a expectativa de apoio popular que norteou a ação do BNH na área do chamado "mercado popular".

Na realidade, é de se supor que a continuidade da experiência COHAB/GB e sua ampliação a nível nacional logrou ser conquistada porque a existência ou não de apoio popular foi assumindo um peso cada vez menor na balança de decisões políticas. Inclusive, com a série de medidas repressivas de âmbito mais geral adotadas pelo novo regime, entre elas a promulgação do AI 2 e do AI 3 imediatamente após as eleições de 1965[1], re-

---

1 Nas eleições de 1965, embora os candidatos de Governo tenham obtido a vitória na maioria dos estados, exatamente nos 4 estados mais importantes aonde se realizaram eleições naquele

duziu-se até o "peso de voto" que as populações de favela tradicionalmente demonstravam ter.

Por outro lado, como se viu, as remoções se caracterizam, de fato, não como elementos atenuadores, mas como elementos geradores de conflito.

No nosso modo de entender, portanto, longe de uma estratégia política do regime para "balsamear massas órfãs e abandonadas" ou para oferecer uma compensação ao apertar dos cintos e a repressão, a ação do BNH na área de habitação popular revelaria, na realidade, uma outra face da política autoritária do regime que, só pela força e pela anulação do peso político dos favelados, conseguiria remover o impecílio que seus mocambos e favelas locados no coração do urbano representavam para a expansão da nova ordem econômica.

Ou seja, essa necessidade de liberar para outras demandas as áreas ocupadas por favelas é que se põe para nós como um dos aspectos decisivos da ação do BNH na faixa popular de habitações. Em alguns casos, as demandas de um sistema viário que necessitava se expandir e se reestruturar para suportar a crescente descarga de automóveis da indústria automobilística e de dar rápida vazão a circulação das demais mercadorias. Em

---

ano (Guanabara, Santa Catarina, Minas Gerais e Mato Grosso) a vitória foi conquistada pela oposição. Em conseqüência disto, apenas 17 dias após as eleições, foi promulgado o AI nº 2 que, entre outras coisas, extinguia os partidos políticos e estabelecia eleições indiretas para a Presidência da República. Três meses depois, seria promulgado o AI nº 3, que estendia também aos cargos de governadores dos estados a escolha indireta (Moreira Alves, 1984: 87-94).

outros, as demandas de ampliação do parque industrial; ou das zonas de comércio, bancos, sedes de indústria e serviços; ou mesmo das sedes do aparato estatal; ou ainda dos novos espaços de moradia das nascentes classes médias.

A forma de analisar o problema das remoções de favelas como uma estratégia de reocupar com outros usos as áreas por elas ocupadas não se constitui novidade em nossa literatura. Este aspecto foi ressaltado por Portes (1977), Perlman (1977), Valladares (1980) e Pereira (1980) em seus estudos sobre o problema. No trabalho em equipe, do qual fizemos parte (1975) para estudar o caso da remoção da Vila do IAPI para a Ceilândia, no DF, este aspecto também comparece no corpo da análise.

No entanto, nossa análise não dava conta - e, a nosso ver, a dos demais autores também - que havia uma íntima relação entre as remoções e o processo mais amplo de reestruturação da ordem econômica nacional e, que essa reestruturação, no sentido de fazer expandir o capitalismo monopolista no país, pela sua própria natureza, necessitava acelerar o processo de desobstrução/reocupação de uma série de áreas dentro do tecido urbano. Este é um dos aspectos que buscamos sinalisar no início deste capítulo e que, a nosso ver, veio se refletir sobre as diversas áreas de atuação do BNH.

No caso específico dos programas de remoção, Portes (1977: 140-141) nos fornece uma série de informações sobre o Rio de Janeiro. Conforme os dados por ele coletados, entre 1963/66, 20 favelas localizadas em diferentes zonas do Rio de Janeiro foram removidas para conjuntos habitacionais periféricos, a norte e oeste da cidade, o que representou a destruição

de cerca de 7.000 barracos. A maior delas - a Favela Esqueleto - além de mais quatro outras favelas - todas situadas próximo ao centro da cidade - vieram abrir espaço para a implantação do sistema viário dos bairros Tijuca e Méier e para a construção da Universidade Estadual da Guanabara. Entre 1968/72, mais 16.647 barracos foram destruídos e os moradores transferidos para novos conjuntos habitacionais. Um percentual expressivo dessas remoções ocorreu nos subúrbios, desobstruindo áreas para "a construção de parques industriais que integravam um pólo de crescimento industrial planejado para a periferia urbana", e a maior parte delas se deu na zona sul (59,5%), dando lugar a moradias de "luxo". (PORTES, 1977: 147).

Entre estas está a da Favela Praia do Pinto, ocorrida em 1969. Como relata Perlman (1977: 247), a Praia do Pinto, com 7.000 moradores, se situava em terreno plano bem no centro do Leblon e, depois de removida, no local foram construídos prédios de apartamento para militares[1].

Em Brasília assistiu-se a um processo semelhante. Criou-se na esfera do Governo do Distrito Federal, mais especificamente, na Secretaria de Serviços Sociais, um setor denominado Serviço de Fiscalização e Remoção que, através de recursos do BNH, se ocupava unicamente da remoção de favelas existentes e do controle para o não surgimento de ocupações ilegais do so-

---

1 Perlman observa também que houve resistência dos moradores à remoção, mas seus barracos foram totalmente destruídos por um incêndio, alegado oficialmente como acidental, e os líderes de resistência desapareceram.

lo no interior do Plano Pilôto. A atuação deste órgão foi marcada principalmente por atuar, em 1972, na tranferência dos 80 mil moradores da antiga Vila do IAPI - que margeava o Plano Pilôto, em frente à entrada do Núcleo Bandeirante - para a Ceilandia - atual cidade satélite, localizada a 35 Km do Plano Pilôto, nas proximidades de Taguatinga.

Uma das justificativas apontadas no plano de remoção foi a da necessidade de preservar o Plano Urbanístico Brasília, o qual impedia o uso da área para fins habitacionais. Em 1975, no entanto, o Governo aprovou a construção naquela área de um conjunto habitacional - o Guará III - para abrigar funcionários do DASP. (Lavieri e outros, 1975)

O jornal "Correio Brasiliense" noticiou assim o fato:

"Reunido ontem sob a presidencia do Governador Elmo Serejo Farias, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do GDF - CAU - aprovou a construção de um novo conjunto residencial, com capacidade para 25 mil pessoas, no terreno da ex-Vila do IAPI, em frente à entrada para o Núcleo Bandeirante.... O conjunto habitacional a ser construído ocupará a área fronteiriça ao Núcleo Bandeirante, de onde foi erradicada a Invasão do IAPI, limitada pela área de postos e motéis da rodovia Brasília - Belo Horizonte, pela estação de tratamento de águas do Guará II e pela estrada que liga o Guará à antiga estação ferroviária e ao Núcleo Bandeirante ... Outra enorme vantagem apresentada pelo local para a sua utilização é o fato de estar integrado, pelos quatro lados, ao sistema viário do Distrito Federal, à pequena distancia do Plano Pilôto... Uma das exigências feitas pelo CAU, entretanto, implica

na preservação de 30 mil árvores crescidas, alí deixadas quando da erradicação da antiga invasão. Estas árvores, predominantemente frutíferas - mangueiras, abacateiros, goiabeiras, limoeiros, bananeiras, etc - deverão integrar os 650 mil metros quadrados de área prevista para o conjunto"... ("Ex-Vila do IAPI Abrigará Novo Conjunto Habitacional", 12/12/75)

Através desta matéria podemos avaliar a situação relativamente privilegiada da área onde se localizava a Vila do IAPI. Em primeiro lugar, pela sua própria localização dentro do tecido urbano e em segundo lugar, por conter em sí mesma certas benfeitorias que se transformaram em componentes importantes de sua valorização, como é o caso desse imenso pomar a que a matéria se refere. Evidentemente, longe da alegada necessidade de preservar o Plano Urbanístico de Brasília, foi fundamentalmente esta situação privilegiada da área que determinou a transferência de seus moradores, quando a cidade necessitou expandir-se para além das asas do Plano Piloto. Na realidade o que se poderia estar a pretender preservar com a transferência seria tão somente os interesses de outros grupos e classes sociais sobre as vantagens oferecidas pela área. E, nesse sentido, como vimos, a obediência a códigos e normas urbanísticas, assumem um valor totalmente desprezível.

Considerando os diferentes casos, podemos observar, portanto, a importância que os programas de remoção vieram assumir no sentido de atender aos interesses envolvidos no processo e readequação e expansão do espaço urbano.

Podemos observar também que a prática das remoções seria por sua própria natureza, uma prática autoritária e gera-

dora de tensões sociais.

Portanto, voltamos a enfatizar, na medida em que a criação do BNH representou a disseminação desse tipo de prática, nos parece contraditório ver na criação do BNH uma busca de atenuar conflitos e de conquistar o apoio das "massas" ao regime. Afinal, era de se esperar que a remoção compulsória de favelados de áreas relativamente próximas do centro da cidade para conjuntos localizados em áreas distantes de seus locais de trabalho e serviços urbanos, implicando ainda em compromissos insuportáveis para o orçamento familiar, provocaria como de fato provocou - um aguçamento ainda maior dos conflitos com as populações mais pobres. No limite, isto só reafirma o fato de que não era exatamente junto às "massas" que o regime buscava a sua legitimidade. Inclusive, porque, na nova condição de mutuários, os antigos favelados não estariam diante de uma instituição considerada "paternalista", como o fora a Fundação da Casa Popular, estariam agora diante de um Banco, uma empresa financeira que necessitava ter seu capital remunerado.

Assim, como resposta às inevitáveis inadimplencias, o BNH colocaria para os novos proprietários a única saída: passar a casa - o "Passa-se uma Casa" que deu título ao livro de Lícia Valladares (1978) e que é encontrado em um sem número de tabuletas quando se percorre os conjuntos de periferia - e buscar uma nova posição na estrutura urbana.

Esta nova posição, no entanto, seria um retorno à condição de favelados, em locais ainda mais distantes da posição em que foram realocados quando removidos, nas periferias das periferias da cidade, colocando-os numa situação de "instabilidade permanen-

te"[1].

Recriaria-se, assim, a situação inicial, porém com duas novidades: primeiro, o impecílio que representava a antiga localização dos favelados para a expansão da nova ordem econômica fora vencido, removido, e as áreas por eles anteriormente ocupadas ficaram desobstruídas para novas ocupações.

Por outro lado, logrou-se ampliar as fronteiras da cidade e acelerar a ocupação dos chamados "vazios urbanos" que foram-se formando nos interstícios dos conjuntos habitacionais ao centro da cidade.

A aceleração na ocupação desses interstícios se daria em grande parte em função da valorização ocasionada pelo próprio percurso que as redes de instalação de água, luz e esgoto e das linhas de transporte, passariam a fazer em direção aos conjuntos habitacionais.

Conhecedores desses mecanismos, os agentes promotores do SFH viriam ter no prévio estoque de terrenos dessas áreas intersticiais a possibilidade de proceder a um permanente lançamento de novos bairros para abrigar aqueles que poderiam pagar o preço de sua valorização.

É certo que não se pode reduzir apenas a este aspecto o processo de valorização dessas áreas. O que consideramos importante frizar é que a política dos conjuntos se constitui num dos concorrentes desse processo e, portanto, da própria expan-

---

1 Alguns *estudos* têm mostrado como é inespressivo o número de favelados transferidos pelos programas do BNH que conseguem permanecer com suas casas e como, em consequencia, a grande maioria retorna à condição de favelados. (VALLADARES, 1978, 1980 e BOLAFFI, 1979)

são e renovação do espaço urbano.

O quadro totalmente novo que se tem hoje na maioria das cidades brasileiras - de imensos conjuntos habitacionais formando uma espécie de divisor de águas entre o que se poderia chamar de "cidade dos ricos" e "cidade das favelas" - é, em grande parte, a resultante dessa política.

Podemos perceber, portanto, que mesmo quando o BNH intervém especificamente na área habitacional é a totalidade do urbano que está em jogo. Isso nos conduz a questionar as análises que indicam um desvio dos objetivos iniciais do BNH, quando este, a partir de 1967, se introduz diretamente no financiamento de obras de área de "desenvolvimento urbano", como saneamento, energia e transportes. Como temos procurado enfatizar, há indicadores de que, à nível do espaço, o BNH tem-se norteado desde a sua origem por uma política eminentemente urbana.

No nosso modo de entender, o que muda em 1967 é que, a partir daí foram dadas as condições objetivas para que o Banco pudesse representar de forma mais abrangente o seu papel nessa escala. De um lado, pela sólida base financeira por ele conquistada com a gestão do FGTS. De outro, pela retomada do crescimento econômico, requisitando novas e profundas cirurgias nas instalações e no espaço das cidades. Podemos dizer até que a medida de reforçar a base financeira do BNH veio, em grande medida, no sentido de instrumentá-lo para atender a esses requisitos.

Podemos avaliar, por exemplo, a entrada do BNH em obras de transporte, que é uma das importantes áreas do chamado "de-

senvolvimento urbano". Como para as áreas de saneamento e energia, o fomento ao transporte pode ser analisado pelo seu papel importante no sentido de baratear os custos de produção e/ou circulação. Este aspecto será tratado do capítulo IV, Importa aqui avaliar o seu papel em termos das demandas de reordenação espacial do novo urbano.

Como já nos referimos anteriormente, a expansão do capitalismo monopolista no Brasil se traduziu numa acentuação profunda do padrão periférico de desenvolvimento das cidades. Esse padrão de desenvolvimento, no entanto, trás certos transtornos à produção, na medida em que aumenta enormemente as distancias entre local de moradia/local de trabalho.

A entrada do BNH na área de transportes, como no caso concreto do financiamento à ponte Rio-Niterói e aos metrôs de São Paulo, Rio de Janeiro e, mais recentemente, o de Recife, constituiu-se, numa certa medida, numa estratégia de encurtar essas distancias, respondendo, portanto, a requisitos que dizem também respeito a estruturação do novo urbano.

E responder a esses requisitos, não se limitou ao fomento de obras da área de "desenvolvimento urbano". Representou também o crescimento das realizações do Banco na área habitacional.

Nesta última área, embora com a retomada do crescimento, a prioridade dos investimentos tenha recaído sobre as habitações da faixa mais alta do mercado[1], foi nesta fase também que se assistiu à maior "operação anti-favela" do país. (VALLADARES, 1980; PORTES, 1977). A aceleração nesses programas corresponde à própria aceleração no crescimento das deman-

1 Os dados referentes a este aspecto se encontram no capítulo IV.

das por espaço no interior da cidade provodada pelo crescimento da economia.

Essa expansão é que, a nosso ver, determinaria também a necessidade de renovação dos espaços de moradia das faixas mais altas do mercado habitacional.

Como sugerido anteriormente, a natureza de desenvolvimento do capitalismo monopolista impõe — na forma de reacomodação no espaço das atividades de produção e circulação — que haja uma permanente redefinição dos usos no interior do tecido urbano. Isso viria afetar a totalidade dos assentamentos da cidade e, portanto, não só os locais onde aquelas atividades se desenvolvem, nem só as áreas de moradia das populações mais pobres, mas também os locais de moradia das populações de maior poder aquisitivo.

A entrada do BNH nesta última faixa não deve, portanto, ser avaliada apenas do ponto de vista da existência ou não de demanda solvável, ou de uma demanda que, na perspectiva da produção, represente empreendimentos mais rentáveis. Este aspecto é sem dúvida importante: a existência de demanda e a própria rentabilidade do empreendimento são condições necessárias ao funcionamento do BNH nos moldes empresariais em que foi formulado e, como trataremos no capítulo IV, estas condições, anteriormente inexistentes, foram colocadas à partir de 1967, quando o governo decidiu abandonar a política recessiva que até ali vinha sendo adotada. Entretanto, embora importante, este aspecto é, a nosso ver, limitado para dar conta do problema.

A entrada do BNH na faixa superior do mercado habitacional, voltamos a dizer, responde em grande parte à necessi-

dade de redefinir também a localização dos bairros "nobres" dentro do tecido urbano.

Se neste caso não cabem remoções explícitas - já que seus moradores dispõem, geralmente, das condições monetárias e dos instrumentos legais que lhes asseguram o direito de permanencia - cabe, por outro lado, criar em outros pontos da cidade zonas habitacionais mais "prestigiosas" para atraí-los.

Daí pode-se explicar em parte, a paralela atuação do BNH em certos programas da área de "desenvolvimento urbano", como é o caso do Projeto Cura, cuja função é numa certa medida a de dotar essas zonas de infra-estrutura básica, comércio e serviços, de forma a torná-las mais "atraentes". Atraentes, bem entendido, para aqueles que tenham condições econômicas para assimilar o novo patamar que estas zonas assumirão no gradiente de valorização do solo urbano.

Para aqueles que, por seu lado, não possuem poder aquisitivo para enfrentar os novos custos de serviços e preços ampliados que estas áreas assumirão, as mesmas se tornarão, em sentido inverso, proibitivas. Como, geralmente, a população original das áreas sob intervenção não têm renda compatível com os novos valores e custos que estas vêm assumir, o resultado é justamente uma intensa "revitalização" das mesmas, ou melhor, a substituição das populações originais por outras com renda mais elevada.

Esta dinâmica de reformulação do espaço por novos usos, por nova população e atividades parece-nos um ponto crucial a que se deve dar atenção, pois permite e rápido ajuste da estrutura urbana às novas exigências da ordem econômica.

Para que esta dinâmica se efetive, entretanto, é necessário outra condição, aqui ainda não destacada, pois o fato de se ter diferenciais de renda entre a população não é suficiente para garantir a substituição da ocupação das áreas. Para tanto, é necessária também a existência de mecanismos que permitam, especialmente quando se trata do uso habitacional, tornar os estratos mais elevados de renda capazes de solverem seu interesse por essas novas localizações mais "atraentes".

Nesta ótica, há que se reconhecer o crucial papel do BNH como instrumento de ampliação das margens de endividamento destes estratos, necessária a viabilizar a aquisição dos bens imóveis e da reconstrução de sua ocupação. É com o amparo do BNH e de seus agentes que a aquisição/reconstrução de habitações se tornará solvável, completando-se, assim, as condições necessárias para a efetivação da dinâmica da reformulação urbana.

De modo mais geral, podemos dizer que este aspecto de procurar responder às necessidades de renovação e mobilidade urbana já vinha embutida na própria lei de criação do BNH, ao limitar a concessão de financiamentos a imóveis residenciais com um prazo máximo de 180 dias de habite-se.[1]

A prioridade sobre o novo se, num certo ponto de vista, teria o efeito de estimular a produção imobiliária, em outro,

---

1 Esta restrição foi mantida até 1973, quando às instituições do SBPE foi permitido dedicar ao financiamento de imóveis usados até 10% do total de suas aplicações, ou 100% de suas aplicações imobiliárias com um teto individual máximo de 900 UPCs. (CERQUEIRA LIMA, 1980:18) Cabe observar que essa permissão sofre frequentes e demoradas suspensões.

teria também o efeito de acelerar a dinâmica de renovação urbana. Por um lado, por estimular o lançamento de bairros e instalações cada vez mais "modernos" e "atraentes". Por outro, e como consequencia, por incitar a obsolescência e reestruturação dos antigos bairros para a acolhida de novos usos.

É fato que, como decorrencia mesmo da reestruturação da economia, antigos bairros residenciais tenderiam a dar lugar a toda uma rede de bancos, instalações comerciais e outros tipos de empresas. A necessidade destes de se agregar de forma contígua no espaço - quer para tirar partido de sua complementariedade, quer para atrair e disputarem clientes, que podem escolher entre um número maior de ofertas - tenderia a fazer com que, com a sua expansão, aqueles bairros fossem perdendo seu valor para uso habitacional e que novos bairros residenciais se formassem para abrigar seus ocupantes.

Como análise Paul Singer, isto está na própria lógica da organização da cidade capitalista. Inclusive, como também é observado por ele, há uma tendência, pelo menos nas cidades de maior porte, a que os novos bairros formados, pela sua distancia mesma da área central, acabem por se organizar como centros paralelos e relativamente autônomos e independentes. (1978: 4/9).

A forma monopolista do capitalismo, no entanto, vem exigir maior dinamicidade nesse processo. E a lei, veio exercer um efeito catalizador sobre ele: o efeito de tornar ainda mais reduzido o tempo em que se dão essas transformações.

II^{a} PARTE

O BNH E OS INTERESSES EMPRESARIAIS

CAPÍTULO III

O BNH E OS INTERESSES FINANCEIROS

Os primeiros anos de existência do BNH coincidem com um período em que o país atravessava uma profunda crise econômica. Na tentativa de enfrentar as altas taxas de inflação da época, a primeira gestão de governo do regime pós-64 adotou uma política econômica recessiva, baseada na redução dos gastos públicos e na contenção dos meios de pagamento e dos créditos ao setor privado, acarretando numa forte depressão que se prolongou até 1967, enquanto perdurou essa política.

Contudo, mesmo com a crise e amarrado à uma política global de contenção, nessa primeira fase o BNH já começou a esboçar o papel importante que veio assumir no sentido de fornecer os instrumentos e assegurar diretamente a reprodução do capital privado, seja no plano da produção, seja no plano financeiro. Seu papel no plano da produção será avaliado no próximo capítulo, aqui interessa analisar a sua atuação na esfera financeira.

Nesse sentido, começamos por observar que, desde a sua criação, o BNH já contava com uma fonte de recursos específica e com determinados instrumentos operacionais que se não lhe permitiram grandes empreendimentos nos seus tres primeiros anos de existência, pelo menos lhe forneceram as condições de romper

com a estrutura anterior e implantar as linhas mestras do novo sistema.

Além de um capital inicial de 1 milhão de cruzeiros (aproximadamente 900.000 dólares ao câmbio da época), coube ao BNH, pela lei 4380 de 21/8/64, a arrecadação de 1% do valor da folha mensal de pagamento das empresas, relativo aos trabalhadores sujeitos ao regime de CLT.

Com esses recursos, o BNH veio subsidiar a implantação das 9 (nove) primeiras Sociedades de Crédito Imobiliário(SCIs).

Um dos artifícios criados para implantar as SCIs foi a criação do programa "capital estímulo", que consiste num tipo de assistência financeira em que o BNH concede empréstimos às entidades de crédito privadas do SFH à uma taxa de juros inferior à do mercado. Inicialmente, enquanto a taxa de juros cobrada às SCIs foi estabelecida em 8% ao ano, a cobrada por estas instituições nos financiamentos imobiliários foi estabelecida em 10% ao ano. Em 1966, ano em que as SCIs começaram a atuar, 13,6% dos seus recursos provieram desse programa do BNH. (CERQUEIRA LIMA, 1980:56)

No entanto, esse percentual é pequeno se comparado com as letras imobiliárias adquiridas pelo BNH.

Como se viu anteriormente, até 1968 as letras imobiliárias se constituiam no único instrumento que as SCIs contavam para captar recursos junto ao público. A eficácia deste instrumento estava a depender em muito da conquista de uma confiabilidade de parte dos aplicadores. E, mesmo com a garantia que o BNH oferecia a estes como "avalista", conquistar a sua confiabilidade demandaria um certo tempo, já que àquela épo-

ca não se contava no país com uma tradição de aplicação financeira. Isso acarretou num maior empenho do BNH na garantia da operacionalização das letras imobiliárias.

Até o primeiro semestre de 1967, além das garantias indiretas, foi basicamente o BNH a também sustentar diretamente a sua comercialização, período em que comprou 42% do total de letras lançadas pelas SCIs. (CERQUEIRA LIMA, 1980:44)

Esses indicadores exprimem de um certo modo, o papel que logo de início ao BNH foi dado assumir no sentido da dinamização da esfera financeira, o que se tornaria ainda mais claro à partir de 1967.

A partir deste ano, com o início da segunda gestão de governo do regime pós-64, quando houve um abandono da política econômica recessiva até alí adotada e que foram lançadas as bases para a retomada da expansão do "capitalismo maduro" no país, as repercussões que se fizeram sentir ao nível do conjunto da economia - expressas no chamado "milagre econômico" - foram também bastante significativas ao nível do desempenho do BNH.

No plano mais geral, ao contrário da política anterior, houve uma liberação dos créditos privados e dos gastos governamentais e um estímulo à demanda. Os mecanismos dessa nova política foram um profundo "arrocho" e diferenciação salarial em favor das classes médias; uma reforma tributária de elevação dos impostos diretos e, principalmente indiretos e de criação de fundos setoriais independentes dos recursos orçamentários da União; e uma reforma no mercado de capitais, no sentido de criar instrumentos que permitissem uma maior liquidez à cir-

culação dos excedentes formados como resultado do crescimento da renda das classes médias e dos excedentes gerados ao nível das empresas, como resultado da elevação do nível de extração de mais-valia.

No bojo dessa política se incluiu a instituição do fundo setorial destinado ao setor imobiliário - o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) - e sua canalização para o BNH, medida esta, que somada às demais, foi decisiva para garantir ao Banco o papel de dinamizar o Sistema Financeiro da Habitação e de fazer circular recursos, de forma ampla, no Sistema Financeiro Nacional.

Em 1967, com o montante de recursos depositados em mais de 7 milhões de contas de trabalhadores vinculadas ao FGTS, o total de recursos do BNH foi quintuplicado em relação à 1966. Em 1968, o BNH já se colocava em 3º lugar e, em 1969, em 2º lugar, entre os bancos brasileiros, em termos de magnitude de recursos disponíveis[1]. (BNH, 1974: 103; SZUBERT, 1978: 6; BOLAFFI, 1979: 42).

O peso dos recursos do FGTS para essa importante posição financeira conquistada pelo BNH pode ser melhor avaliado pela tabela que se segue. Como pode ser observado, entre 1969 e 1974 os recursos do FGTS representaram, em média, 83,3% das receitas anuais do Banco (excluídas as aplicações em valores mobiliários e financiamentos concedidos) e representaram, em média, 94,4% do seu exigível total.

---

1 Em 1969, o BNH era precedido apenas pelo Banco do Brasil. (BNH, 1974).

Tabela nº 1 - Participação do FGTS no exigível e nas receitas do BNH (1969/1974)

ANOS	Saldo do FGTS Exigível Total (a)	Depósitos do FGTS (receitas anuais)	
		Totais	Exclusive retornos e rendimentos de aplicações (b)
1969	93,5	55,1	86,3
1970	93,1	54,8	82,6
1971	95,0	50,7	89,3
1972	94,2	45,9	80,2
1973	95,9	51,5	90,7
1974	94,8	45,2	70,8
MÉDIA	94,4	50,5	83,3

FONTES: Dados do Balanço Geral do BNH (1969/74)

(a) Segundo posição em 31 de dezembro
(b) Receitas totais menos receitas de aplicações em valores mobiliários e de financiamentos concedidos
in: PEREIRA, 1980: 239.

Assim, um instrumento de política trabalhista veio se casar bastante bem com a perspectiva do BNH assumir de forma plena o papel que, a nível das relações entre o público e o privado, foi delegado ao Estado na modalidade monopolista do capitalismo no Brasil: o de ser o intermediador da utilização da mais-valia social para a reprodução de cada capital em particular. Ao intermediar a utilização do FGTS, o BNH viria operar uma verdadeira injeção de recursos sobre um conjunto significativo de empresas financeiras.

No mesmo ano em que passou a gerir o FGTS, o BNH procedeu à formação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), implantando as Associações de Poupança e Empréstimo (APEs) e concedendo mais 37 cartas-patentes para a instalação de novas SCIs. No início de 1968 o SBPE já operava com 46 SCIs e 27 APEs. Neste ano, a correção monetária foi estendida às cadernetas de poupança e estas passaram a ser operadas por todas as instituições do SBPE, com garantia oferecida pelo BNH aos depositantes.

Para implantar o SBPE, os recursos destinados pelo BNH às instituições deste sistema na forma de "capital estímulo" cresceram enormemente. Dados levantados por Eva Szubert indicam que a participação dos recursos do BNH advindos deste programa no total de recursos de terceiros do SBPE foi de 34% em 1967, de 41% em 1968, de 36% em 1969 e de 35% em 1970. (1978: 13). Cabe observar que aqui não estão computados os recursos destinados pelo BNH nestes anos à compra de Letras Imobiliárias, que no ano de 1967, por exemplo, foi de cerca de 35% do total de letras lançadas. (CERQUEIRA LIMA, 1980: 44).

Cabe observar também que a taxa de juros cobrada pelo Banco no programa "capital estímulo", embora sempre inferior à taxa cobrada no mercado imobiliário, é sempre superior à que o BNH paga aos contribuintes do FGTS. Até 1970, enquanto a taxa cobrada às instituições do SBPE era de 8% ao ano e a cobrada por estas instituições nos refinanciamentos era de 10%, a paga pelo BNH aos contribuintes do FGTS era de apenas 6%. Ou seja, para o BNH esse programa não se faria a fundo perdido: seriam os contribuintes que arcariam totalmente com os subsídios ne-

le incluídos, através do diferencial de juros entre as remunerações acima referidas.

Inclusive, como veremos mais à frente, à partir de 1971, aumentaram consideravelmente os subsídios que os contribuintes do FGTS foram levados a assumir.

Ocorre que à medida que as habitações oferecidas no mercado iam tornando-se progressivamente mais caras e que os salários não conseguiam acompanhar os sucessivos reajustes dos financiamentos, crises de inadimplência tiveram que ser enfrentados, resultando numa mudança dos planos de financiamento até então adotados.

Inicialmente, os empréstimos aos mutuários realizados pelo BNH e por seus agentes seguiam dois planos. Um, destinado aos mutuários de COHAB's, cujo reajuste das prestações se dava anualmente e do saldo devedor se fazia trimestralmente, com base na variação da UPC. O outro plano, destinado às faixas superiores do mercado imobiliário, tinha as prestações e o saldo devedor reajustados trimestralmente de acordo com a variação da UPC do período.

Como o número de prestações até então não era pré-fixado, no primeiro plano a defasagem entre o reajuste das prestações (anual) e o reajuste do saldo devedor (trimestral) criava uma situação em que quanto maior o número de prestações pagas pelo mutuário mais a sua dívida aumentava e ele se via na condição de pagar por um bem do qual jamais seria proprietário, não passando da situação de eterno inquilino do BNH.

Além disso, eram exatamente os mutuários incluídos nesse plano os que mais se viam afetados pela política salarial. Segundo dados levantados por Azevedo e Andrade, tomando 1964 como base (1964 = 100), entre 1964 e 1972 a inflação (IGP) passou de 100 para 809, a UPC de 100 para 751 e o salário mínimo de 100 para 743 (1983: 69). Assim, à medida que os salários iam sendo achatados e os preços das habitações iam-se elevando, o comprometimento de renda dos mutuários de COHAB's se reduzia, necessariamente, em favor dos demais gastos do orçamento doméstico. Diante de suas condições objetivas de vida e da política altamente repressiva que não possibilitava manifestações de outra ordem, a única saída viável aos mutuários de baixos rendimentos era simplesmente deixar de pagar e se sujeitar ao risco de perder a casa (que na realidade nunca fora sua nem viria a ser) e todo o dinheiro até ali empregado no imóvel.

A situação de insolvência chegou a tal ponto que no período de 1970/74, pelos índices oficiais, 60% dos mutuários das COHAB's se encontravam com prestações em atraso e, em dezembro de 1973, 36,3% eram considerados inadimplentes (mais de três prestações atrasadas), 6,7% das habitações de COHAB já haviam sido desocupadas e 90 conjuntos habitacionais eram considerados "conjuntos problema" (AZEVEDO E ANDRADE, 1982: 103).

A situação para os mutuários incluídos no segundo plano também se mostrava problemática. Mesmo com uma condição de renda bem mais favorável que os mutuários de COHAB, os mutuários incluídos no 2º plano tinham seus salários reajustados anualmente, enquanto as prestações de seus imóveis eram corrigidas trimestralmente. Isso levava a que decorridos alguns anos após

o contrato, os mutuários dessa faixa do mercado se vissem sem condições de levar a termo os seus compromissos com o sistema.

Ao BNH e aos seus agentes de crédito, no entanto, embora utilizando-se da hipoteca do imóvel como garantia dos financiamentos, não era nada vantajoso simplesmente tomar os imóveis dos mutuários que estivessem apresentando problemas de saldar seus compromissos, pois isso não implicava em retorno real dos investimentos, mas tão somente no aumento de um patrimônio, cuja possibilidade de realização no mercado já vinha se mostrando inviável.

Assim, entre 1970/74, o BNH tomou uma série de medidas para reduzir os problemas de solvabilidade do sistema.

Em primeiro lugar, a seleção dos mutuários passou a ser mais rigorosa quanto às possibilidades de comprometimento de renda, estabilidade no emprego, número de membros na família, etc; e a faixa de renda a ser coberta pelo mercado popular de habitações, denominado agora de "área de interesse social" foi estendida oficialmente para até 5 salários mínimos e, efetivamente, para além de 5 salários mínimos.

Conforme demonstra Portes (1977: 154-155), as habitações compreendidas nessa "área de interesse social" passaram a englobar também e principalmente, setores de baixa classe média. Nas suas palavras "até o final de 1975, o BNH havia aplicado um total de 66,7 bilhões de cruzeiros (mais de 10 bilhões de dólares) nos seus diversos programas. No entanto, a área de "interesse social" (...) havia recebido apenas um terço (34,5%) dessa quantia (...). Esta terça parte dos recursos do BNH destinada à área de "interesse social" e, por sua vez, uma cifra

inchada quando comparada com o que era gasto de fato em habitações para pessoas de baixa renda. O "interesse social" é um eufemismo usado pelo Banco para abarcar tanto habitação popular, como a de classe média baixa. Até 1975, um total de 15,8 bilhões de cruzeiros, ou 68% do orçamento de "interesse social" do BNH, foi gasto em financiamentos de programas habitacionais de cooperativas privadas de classe média, de institutos privados de previdência social e de fundos creditícios militares. Os recursos de fato aplicados em programas habitacionais de baixa renda", definidos como aqueles que cobriam a população entre 1 a 5 salários mínimos, foram de 5,8 milhões de cruzeiros. Isso representava apenas 25% da terça parte reservada para programas de "interesse social", e apenas 9% do total de investimentos do BNH".

Outra medida tomada pelo BNH nessa fase para combater os problemas de solvabilidade do sistema foi a substituição, em 1970, do plano anteriormente destinado aos mutuários de COHAB pelo Plano de Equivalência Salarial, o qual passou a poder ser utilizado também pelos mutuários vinculados ao SBPE.

Este plano manteve a correção do saldo devedor e alterou a forma de reajuste das prestações. Estas passaram a ser corrigidas anualmente, com base na UPC, desde que a correção da UPC do período não fosse superior à do salário mínimo. Caso a correção da UPC fosse superior ao índice de reajuste salarial, manteria-se este último índice como parâmetro para reajustar as prestações.

Além disso, o PES fixou o número de prestações a serem pagas pelo mutuário primeiro num prazo máximo de 20 anos e,

posteriormente, num prazo máximo de 25 anos e reduziu os juros de financiamento ao "mercado popular" de 4 a 6% ao ano para 1 a 3% ao ano.

Só que a aplicação de tais medidas não vieram sem uma contrapartida que redundasse em novos ônus para os mutuários, para os novos pretendentes a casa própria e para os contribuintes do FGTS.

Ocorre que a implantação dessas medidas supunham, necessariamente, a utilização de subsídios, subsídios estes que não foram assumidos pelo Estado, mas pelo conjunto dos mutuários e, principalmente pelo conjunto dos contribuintes do FGTS.

Para que o número de prestações passasse a ser fixo, foi instituído o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), obrigando a todos os mutuários com contratos regidos pelo PES a contribuírem para este fundo com o valor correspondente a uma prestação e a pagarem mensalmente uma taxa acrescida nas prestações, correspondente ao Coeficiente de Equiparação Salarial (CES). Dessa forma, o FCVS e o CES teriam a função de cobrir os saldos devedores ainda existentes ao fim do contrato, como resultado da defasagem entre a correção das prestações (anual e com base no salário mínimo) e a correção dos saldos devedores (trimestral e com base na UPC).

Para ampliar a faixa de mutuários com contratos em que as prestações são corrigidas anualmente e reduzir as taxas de juros dos financiamentos ao "mercado popular", as taxas de juros cobradas aos mutuários das faixas superiores do mercado imobiliário foram elevadas e, à partir de 1971, os contribuintes do FGTS tiveram que se submeter a uma redução das taxas de

juros pagas aos seus depósitos na ordem de 50%. De 6% ao ano, estas taxas baixaram para 3% a.a. Além disso, os depósitos do FGTS passaram a ter correção anual e não mais trimestral como ocorria até ali.[1]

No documento de exposição de motivos da proposta enviada ao Presidente da República, assim se expressaria o então Ministro do Interior, Costa Cavalcanti: "*A reformulação do Plano Nacional da Habitação, na forma proposta, requer sejam unificadas em 3% ao ano as taxas de juros capitalizadas nas contas vinculadas ao FGTS*" (SECOVI, 1981:87)

É curioso observar que apenas dois meses antes de serem implantadas as reformulações na remuneração do FGTS, buscando desfazer os rumores decorrentes do "vazamento" de informações, o recém-empossado presidente do BNH, Rubens Vaz da Costa, numa entrevista concedida ao jornal Folha de São Paulo, em 31/7/81, fizera o seguinte pronunciamento:"*É inadmissível cogitar-se de compensar qualquer baixa na taxa de juros dos financiamentos habitacionais pela redução dos juros creditados nas contas do FGTS. Isso corresponderia a prejudicar cerca de 5.600.000 trabalhadores, que optaram pelo fundo, para beneficiar os compradores das 700 mil unidades financiadas pelo BNH*".

Ocorre que num contexto em que os trabalhadores se encontravam cerceados de qualquer manifestação política, o fato destes serem mais ou menos penalisados não chegava a exercer

---

1 A correção do FGTS só voltou a ser trimestral em 1976 (CERQUEIRA LIMA, 1980:37)

peso muito significativo na balança de decisões.

Como observa Batley, "*investidores privados e voluntários teriam, é claro, de continuar a receber sobre suas poupanças à taxa de mercado. Perderam aqueles que não puderam enfrentar as condições de compra da casa própria, e aqueles que não tinham voz sobre "se" e "como" seus fundos eram utilizados*". (1983,15)

É preciso também ressaltar que não foi exatamente em função de "beneficiar os compradores" - como infere Vaz da Costa- que ocorreu essa redução nas taxas de juros pagas aos contribuintes do FGTS. Na realidade, isso ocorreu para permitir a solvabilidade do sistema, que vinha se tornando ameaçada pela insolvência dos financiamentos e pelas requisições de se estabelecer novos subsídios ao capital, como mostraremos a seguir.

A redução de 6% para 3% nas taxas juros pagas ao FGTS foi acompanhada de uma redução de 8% para 6% nas taxas de juros cobradas no programa "capital estímulo" aos agentes privados do SBPE e de uma elevação nos prazos de amortização de suas dívidas com o Banco de 120 meses para 180 meses. A baixa na remuneração do FGTS respondeu, portanto, a um só tempo, aos problemas enfrentados pelo próprio BNH e pelos agentes do SBPE.

Com os recursos para financiamento mais baratos e facilitados, as instituições privadas deste sistema passaram a se valer ainda mais desses recursos. Em 1971, ano em que ocorreram as modificações acima referidas, as SCIs e as APES requisitaram do programa "capital estímulo" 96,4% recursos a mais do que em 1970 e, em 1972 191,3% mais recursos que em 1971. (CERQUEIRA LIMA, 1980:64)

Durante todo o período do chamado "milagre econômico", mesmo com o crescimento dos recursos captados junto ao público através de letras imobiliárias e, principalmente, através de cadernetas de poupança, os recursos do SBPE provenientes do programa "capital estímulo" se mantiveram com um peso proporcional bastante elevado na composição dos recursos de terceiros deste sistema. Em quase todos os anos do período 1971/74 a participação dos recursos daquele programa foi de mais de 1/4 do total de recursos de terceiros do SBPE, sem considerar os que o Banco empregou na compra direta de letras imobiliárias. Para dar uma idéia mais precisa tal participação foi de 23,4% em 1971, 29,5% em 1972, 28,5% em 1973 e 28,9% em 1974.[1]

Não se pode, portanto, deixar de estabelecer relações entre o FGTS e a consolidação financeira do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

É certo também que não podemos desconsiderar o papel que as poupanças familiares exerceram para a solidez deste sistema. Como já nos referimos anteriormente, em 1975, o total de recursos captados através de cadernetas de poupança já superava o total de recursos do FGTS e, em 1978, superava todos os ativos não-monetários do Sistema Financeiro Nacional. Inclusive, em termos de captação através desse tipo de instrumento, o SBPE veio ocupar uma posição de destaque no próprio quadro internacional. Com apenas 15 anos de existência, o SBPE já se colocava no "3º lugar do mundo em volume de captação, depois do

---

1 Calculado com base nos dados apresentados em Cerqueira Lima, 1980: 56 e 84.

norte-americano (datado de 1831) e do britânico, o mais antigo de todos, existente desde 1775" (ASSIS, 1983: 182).

Contudo, há que se considerar também que foi sob o respaldo do FGTS que o BNH pode avalisar o SBPE para que este pudesse implementar a política de "estímulo à poupança, elevando a remuneração das cadernetas, reduzindo seus prazos de resgate e elevando seus tetos de garantia. A confiabilidade dos poupadores foi conquistada em grande parte pelo próprio fato do BNH oferecer a garantia contra a insolvência e a liquidação das instituições do SBPE.

Em resumo, dado ao alto percentual que como vimos pela Tabela nº 1, os recursos do FGTS representam no exigível e nas receitas do BNH, podemos afirmar que, de modo genérico, o ônus da consolidação do SBPE - quer do ponto de vista do suporte direto à sua capitalização (programa "capital estímulo"), quer do ponto de vista das garantias oferecidas aos investidores em letras imobiliárias e os depositantes de cadernetas de poupança - vêm recair principalmente sobre os trabalhadores. Fundamentalmente estes que, através de suas contribuições compulsórias, arcaram com os ônus que possibilitaram ao SBPE ocupar uma importante posição no quadro financeiro nacional e internacional.

A forma como os recursos geridos pelo BNH e pelo SBPE vêm sendo utilizados na esfera da produção e do mercado imobiliário será tratada no próximo capítulo. Cabe assinalar aqui, no entanto, que, os recursos captados pelo SBPE junto ao público e os que lhe são repassados pelo BNH vêm se prestando não só ao financiamento à produção e comercialização de imóveis,

a despeito da legislação que restringe a esse fim a sua utilização.

Ocorre que, diante de recursos rapidamente crescentes e diante de um mercado de capitais a fomentar aplicações financeiras e a estimular a conglomeração, as empresas de crédito do SBPE acabaram por romper se não totalmente, pelo menos em grande parte, com o projeto de especialização que lhes dera origem.

Se, na prática, a dinâmica do processo de monopolização da economia fez com que o segmento formado pelas Financeiras e Bancos de Investimento fugisse totalmente do projeto de especialização financeira que se procurou introduzir com a Reforma (TAVARES, 1979; ASSIS, 1983), também as instituições de crédito do SBPE, não iriam escapar dessa realidade. A grande soma de excedentes gerados por estas instituições passaram a ser canalizados rapidamente para a órbita interfinanceira em compras de títulos e ações; resultando, daí, as fusões e os conglomerados dentro do SBPE e, com eles, a fuga ao projeto de especialização.

Como observa Assis (1983: 38), em sua análise sobre o desempenho do SBPE, "*a eficácia da conglomeração correspondia à liquidação da especialização financeira, pois no conglomerado é a estratégia da expansão do grupo que define o destino do fluxo dos recursos.*"

A rigidez institucional com que fora montado o SBPE não chegaria a se constituir em empecílio ao desvio dos recursos deste sistema para áreas alheias à definida na legislação. Na realidade, podemos inferir até que em parte seria essa rigidez

- como, por exemplo o tabelamento dos juros nas duas pontas, na captação e na aplicação - a tornar outras áreas comparativamente mais atraentes.

É suficientemente documentado por Assis (1983: 195), por exemplo, a utilização dos recursos do grupo Vitória - Minas com o fim de ampliar seu controle acionário sobre uma rede de empresas de jornalismo e comunicação. No curto período de 1970 a 1973, através de recursos captados através de cadernetas de poupança e dos recursos repassados pelo BNH para refinanciamentos, a Vitória - Minas era a maior acionista da TV Vila Rica e do Diário de Minas, em Belo Horizonte, da TV Rio e do Diário de Notícias, no Rio de Janeiro e, da TV Alvorada e do Diário de Brasília, no Distrito Federal.

No caso do Grupo Delfim, apesar da legislação do SFH - como, de resto, da legislação bancária à nível mais amplo - que proibe às entidades financeiras comprar terras[1], como também financiar empresas construtoras de seu próprio grupo, conseguiu-se driblar essa norma, fazendo-se da Delfim um grande banco patrimonial de especulação com terras. A técnica consistia em financiar um tramado "fracasso" de construção e comercialização, de modo que a Delfim recebesse em dação dos financiamentos por ela adiantados os terrenos e/ou os empreendimentos em andamento da firma que havia contratado o financiamen-

---

1 É vetado às instituições financeiras do SFH operar diretamente "em compra e venda ou construção de imóveis, salvo para liquidação de bens que tenham recebido em pagamento de seus créditos ou no caso dos imóveis necessários à instalação de seus serviços" (Legislação básica - BNH - RJ, 1974, 39).

to. Isso permitiu à Delfim financiar com os recursos das poupanças remuneradas a 6% ao ano e com os recursos do FGTS remunerados a 3% ao ano um patrimônio que, como observa Assis (1983: 186), "*se valoriza a uma taxa muito superior, por força da especulação com terras*". Complementa ele: "*Através desse artifício, uma sociedade de crédito se torna uma entidade patrimonial, sustentáculo da especulação imobiliária*".

Cabe observar que nestes casos, como em outros pesquisados por Assis, registrou-se total apoio do BNH e que mesmo após detectados os desvios de recursos as empresas envolvidas continuaram ampliando suas redes de sociedades de crédito imobiliário através de assistência financeira e concessão de novas cartas-patentes do Banco. Inclusive, quando em 1971, Ronald LEVINSOHN, do Grupo Delfim, obteve a aprovação de seu nome para a aquisição de sua primeira carta-patente ele já respondia a vários processos junto ao Tribunal Federal de Recursos por fraude, tendo sua ficha bastante comprometida no Banco Central. Seguiram-se a esse vários outros inquéritos, mas a liquidação do grupo só se efetivou em 1983, quando numa situação conjuntural bastante adversa, veio à tona, através de matérias publicadas no Jornal Folha de São Paulo, que como pagamento de uma dívida do grupo com o BNH que vinha se acumulando desde 1973, chegando em 1982 a 70,6 bilhões de cruzeiros, o BNH teria aceito imóveis avaliados oficialmente em 9 bilhões de cruzeiros, ou seja, em menos de 13% do total da dívida.[1]

---

1 Sobre o caso ver matérias publicadas no jornal Folha de São Paulo diariamente, no período de 30/12/82 a 23/2/83, além dos dias 1, 4, 5, 10, 11, 21, 23, 25, 31 do mês de março; dos

Este é um exemplo que mostra que o FGTS tem servido também para sustentar instituições financeiras, que se expandem às custas de acumular débitos junto ao BNH. Por outro lado, quando ocorre a liquidação, como no caso ocorreu, os prejuízos são também "socializados" entre os contribuintes do FGTS, pois os investidores de letras imobiliárias e cadernetas de poupança têm assegurados os seus investimentos pelo Banco.[1]

Cabe ainda nos referirmos ao fato de que a política que o BNH desenvolve na esfera financeira extrapola o âmbito do SBPE. Existem programas do BNH, que são operados sob intermediação dos Bancos Comerciais, sem passar pelos agentes do SBPE.

Um exemplo nesse sentido diz respeito ao programa FIMACO (Financiamento a Materiais de Construção) por exemplo, que financia tanto o capital de giro (sub programa Regir) e o capital fixo (sub programa Reinvest) das indústrias de materiais de construção, quanto a aquisição desses materiais pelas famílias para a construção de suas casas.

Os financiamentos deste programa são operados com recursos do FGTS (3% ao ano) sob intermediação exclusiva dos Bancos Comerciais, que recebem os empréstimos do BNH à mesma taxa de juros cobrada às instituições do SBPE (6% a.a.) e emprestam a

---

dias 5, 6, 7, 10, 15, 17, 19, 20 e 27 do mês de abril e 16 e 26 do mês de maio de 1983. Ver também a matéria publicada na Revista Veja do dia 26/1/83 e as publicadas no Jornal do Brasil nos dias 7, 9 e 26 de janeiro, 11 e 30 de março, 4, 6 e 7 de abril e 24 de julho de 1983.

1 Ver Jornal Folha de São Paulo: "Grupo Delfim: BNH esclarece ao Público" - 23/1/83. - "Grupo Delfim: BNH informa os possuidores de poupança Delfim" - 23/1/83.

seus clientes à taxa de 10% ao ano. Neste caso, portanto, estabelece-se para os Bancos Comerciais a mesma política de subsídios que para as instituições do SBPE.

Um outro aspecto da política do BNH que se coloca no sentido da dinamização de instituições de crédito alheias ao SFH se refere ao estabelecimento dos tetos de financiamento (atualmente em 5.000 UPCs) e do percentual máximo sobre o valor do imóvel a ser financiado pelo SBPE. O teto máximo de financiamento permitido pelo BNH fica abaixo do valor dos imóveis que estão na faixa de maior atuação do SBPE.

Um indicador nesse sentido é o fato de que o SBPE tem financiado, em média, apenas 70% do valor dos imóveis (CERQUEIRA LIMA, 1980: 17).

Por outro lado, todos os imóveis fora da faixa da COHAB mesmo os que não extrapolam o teto permitido, têm seus financiamentos limitados a um percentual abaixo de seu valor. Esse percentual era de 80% até 1980, quando passou para 90%.

Assim, por um critério ou por outro, gera-se um diferencial entre o valor financiado e o valor do imóvel, que necessita ser suprido de alguma forma pelo adquirente do imóvel.

Isso tende a levar o comprador a recorrer a um duplo financiamento: um junto ao SFH e outro junto aos Bancos Comerciais ou aos Bancos de Investimentos. Essa prática era bastante corrente até 1976, ano em que face a crise econômica que começava a se esboçar, dentro de uma política mais global de contenção do crédito, o Banco Central determinou a suspensão do duplo-financiamento (RC 386/76 do Banco Central). Contudo, enquanto perdurou essa prática, os Bancos Comerciais e Bancos

de Investimento, puderam se valer de mais esta forma de obter recursos junto ao BNH.

A partir da RC 386, nos casos em que torna-se necessário aos pretendentes de casa própria, recorrer a financiamentos junto aos Bancos Comerciais, este tem que se valer dos seus próprios recursos. No entanto, se lhes foram vetados os subsídios que recebiam através dos refinanciamentos, eles continuam a ter uma alta margem de lucro nas operações de complementação aos financiamentos a imóveis, pois podem cobrar juros à taxa de mercado, sem ter que obedecer ao tabelamento imposto pelo SFH.

Outro mecanismo utilizado pelo BNH para dinamizar as instituições financeiras que ficam "à margem" do SFH é o de confiar a elas a cobrança das prestações dos imóveis que são financiados fora do SBPE. Além de reterem parte dos juros cobrados nos financiamentos é permitido a essas instituições - como a todas as instituições de crédito do SBPE - conservar os recursos provenientes das prestações recebidas, durante um ano, antes de devolvê-los ao BNH (BOLAFFI, 1979: 54). Neste período, os recursos provenientes do retorno dos investimentos do BNH, podem ser aplicados da forma como convier a estas instituições, sem qualquer interferência do BNH.

Para finalizar, cabe ainda nos referirmos ao alto percentual que representam as aplicações do BNH nas chamadas "reservas técnicas", cuja destinação real é a compra de títulos mobiliários, mais especificamente, as ORTN. Infelizmente só dispomos de dados sobre as aplicações referentes a essa rubrica no período de 1971 a 1973, quando do total das aplicações

do BNH atingiram 23,6% em 1971, 43,6% em 1972 e 27,0% em 1973. (AZEVEDO E ANDRADE, 1982: 85).

Contudo, é importante frisar que essa expressiva aplicação em compra de ORTN - que no ano de 1972 chegou a representar quase a metade do conjunto de aplicações do BNH - além de contribuir para financiar a dívida interna do país e de estimular as agências financeiras que intermediam a comercialização desses títulos, funciona também como uma drenagem dos recursos do FGTS para os cofres da União, possibilitando ao Estado utilizá-los com flexibilidade em diferentes setores da economia.

CAPÍTULO IV

O BNH E OS INTERESSES PRODUTIVOS

Como tratamos no capítulo anterior, o BNH ocupa uma posição bastante importante no quadro financeiro nacional, e que não se resume apenas a magnitude dos recursos de que dispõe, mas que diz também respeito ao fato de ser um agente que propicia a circulação desses recursos por uma vasta rede de empresas financeiras.

O complexo financeiro formado pelo BNH e pelas empresas de crédito que gravitam em torno dele, no entanto, embora com uma relativa autonomia, tem obviamente uma função concreta dentro do sistema, que é a de garantir que a acumulação no plano da produção possa efetivar-se.

Assim, nesse particular, o BNH tem também desempenhado um papel sumamente importante e, como no plano financeiro, ele transita, de forma ampla, em diversos setores produtivos da economia.

Embora em nossa análise tenhamos optado por previlegiar a ação do BNH no setor da construção civil, consideramos importante nos referimos a esse fato para que se possa ter uma noção mais aproximada da real dimensão de sua política.

Infelizmente, os dados que se pode dispor sobre a ação do BNH em setores alheios a construção civil, são bastante dis

persos. As informações veiculadas nos documentos oficiais estão estruturadas exatamente de forma a mascarar essa realidade, como também a apresentar a habitação como área básica de atuação do Banco.

Por exemplo, os quadros oficiais de distribuição das aplicações anuais do BNH excluem os gastos referentes a compras de ORTNs. Como já nos referimos, os recursos empregados pelo BNH nestes títulos podem servir a uma gama variada de setores da economia. E já que, como vimos, não é pouco expressivo o montante de recursos aí empregados, isso distorce bastante o peso real que o ítem habitação exerce entre as diversas áreas de atuação do Banco.

Para se ter uma idéia, se computarmos os percentuais de gastos em ORTNs nos anos para os quais dispomos desses dados, pelos cálculos que fizemos, os gastos com habitação apresentados oficialmente[1] como de 71,6% do total das aplicações em 1971, caem para 57,7%; em 1972, de 72,7% caem para 41,0% e, em 1973 de 56,1% caem para 40,9%.

É interessante observar que nos anos de 1972 e 1973 o item habitação não chegou a representar, de fato, nem a metade do total das aplicações do BNH. Em 1972, inclusive, os maiores gastos do Banco se destinaram exatamente a compras de ORTNs, quando estas atingiram 43,6% do total de suas aplicações.

---

1 A fonte primária para as aplicações em habitação se encontram no Relatório de Atividades do BNH, 1978:22, in Azevedo e Andrade, 1982: 86/87.

Em 1977, além dos recursos já comumente reservados no orçamento do BNH para compra de ORTNs, houve um corte de cerca de 19% nas demais aplicações programadas para aquele ano, cujos recursos foram também direcionados para a compra desses títulos. Segundo pesquisa realizada pelo SECOVI (1981: 98/99) graças a esse corte o BNH teria aplicado em 1977 cerca de 8,1 bilhões de cruzeiros (aproximadente 67 milhões de dólares) em compras de ORTN a fim de que o governo reorientasse esses recursos para áreas consideradas "mais prioritárias", como o Plano Nacional do Álcool.

Outro indicador de que o BNH, tem uma ação sobre diversos setores da economia diz respeito ao mecanismo engendrado em torno do processo de retorno de seus investimentos.

Como já nos referimos anteriormente, na medida em que há sempre uma empresa financeira intermediando esse retorno e na medida em que é permitido às empresas intermediadoras reter por um ano os recursos provenientes das prestações recebidas, neste intervalo, com toda a probabilidade esses recursos tendem a circular pelas mais diferentes áreas econômicas.

Cabe observar que, assim como o BNH, as demais empresas estatais captadoras de recursos do SFH - as Caixas Econômicas- também canalizam parte dos recursos que captam para atender aos requisitos mais diversos da economia. Nos dados de que dispomos, vamos encontrar um indicador nesse sentido em 1975, quando, alegando excesso de caixa, o BNH definiu que uma soma considerável de recursos da CEF proveniente de cadernetas de poupança fosse empregada no financiamento à pequenas e médias empresas para exportação. Assim, se justificaria o presidente

UFPB BIBLIOTECA CENTRAL

do Banco daquela época, Maurício Schulman:

"Existem no país cerca de sete milhões de pessoas possuidoras de Cadernetas de Poupança, totalizando recursos da ordem de 36 bilhões de cruzeiros. Isso confirmou que existe um excesso de depósitos na Caixa Econômica, fato que provocou defasagem entre as propostas de empreendimentos para construções habitacionais e o volume de recursos disponíveis. Com isso, esses recursos estão sendo canalizados para financiamento à exportação de pequena e média empresa, sendo que, neste sentido, o BNH destinou, respectivamente, 1,8 bilhão e 1,2 bilhão de cruzeiros"(SECOVI, 1983: 90/91).

Os outros dados de que dispomos se referem ao ano de 1981, quando, segundo matérias publicadas na imprensa, além dos 5 bilhões de cruzeiros destinados a socorrer financeiras, insolventes, o BNH atribuiu à CEF captar mais 100 bilhões de cruzeiros em poupança para financiar as exportações e 12 bilhões de cruzeiros para subsidiar a agricultura, através de repasses ao BNDE. (Jornal FSP - "Mudanças nas Cadernetas Ainda não foram definidas" - 27/5/81; Revista Visão - "Um presente que Preocupa" - 2/3/81)

Portanto, mesmo não dispondo de dados mais precisos, esse conjunto de indicadores, somados aos anteriormente apresentados sobre as Instituições privadas do SBPE, nos levam a afirmar que a ação deste sistema, como a do BNH, tem um alcance que extrapola em muito a área habitacional e o próprio setor da construção civil.

Obviamente que não estamos querendo negar a importância que a implantação do BNH e do SFH como um todo representaram pa

ra o setor da construção civil e, em particular, para a acelerar a produção de habitações no país. O que consideramos importante frisar aqui é que a dimensao das repercussões de tal empreitada não se limita apenas a isso.

As interpretações que partem do pressuposto que a ação do BNH e do SFH em seu conjunto se circunscrevem apenas a esses limites, ou que veêm como "desvio" a sua atuação em áreas diversas da habitacional ou mesmo do setor da construção civil, perdem, a nosso ver, a perspectiva de que a pluralidade é um elemento *tendencial e constitutivo* do capitalismo monopolista.

É fato que no contexto dessa nova forma do capitalismo no Brasil vamos encontrar um Estado que busca se especializar setorialmente, respaldado em um sem número de fundos e instrumentos de captação de recursos também especializados, de forma a garantir uma certa autonomia na sustentação financeira de cada um dos diversos setores econômicos - como é o caso do BNH e das Caixas Econômicas utilizando o FGTS e as Cadernetas de Poupança no incentivo à construção civil.

Contudo, o setor da construção civil - como cada um dos demais setores, de per sí - não representa apenas uma determinada fração do capital que se organiza separadamente, mas também se organiza articulado aos demais setores no interior dos conglomerados.

Essa forma conglomerada de organização faz com que os interesses dos capitais de cada grupo necessitem ser atendidos não só ao nível estrito de uma ou de algumas de suas atuações setoriais. A estrutura complexa a que cada grupo faz parte acar

reta em que as demandas feitas ao BNH por cada um deles se coloque no sentido dos seus interesses globais de expansão.

Portanto, quando o BNH reorienta os recursos captados através de instrumentos que, em tese, corresponderiam a construção civil para áreas alheias a esta, a nosso ver, isto não quer dizer, necessariamente, que os interesses que envolvem este setor tenham sido negligenciados.

Na realidade, é para dar vazão aos dois níveis de interesse que o BNH mesmo mantendo uma relativa especialização, lança mão também dos mecanismos de intercâmbio dos recursos captados setorialmente para atender a outras finalidades que venham se sobrepor às finalidades do próprio instrumento que deu origem à existência dos recursos.

E essa exigência de "flexibilidade" virá se desdobrar também no interior dos conglomerados que colocarão, à conveniência da expansão do grupo, a aplicação dos recursos obtidos junto ao BNH.

Daí entendermos que, dentro da lógica do capitalismo monopolista, essa se torna a norma preponderante e não o elemento "desviante", só se apresentando como "desvio" quando fere os interesses das empresas de construção que se encontram à margem do processo de monopolização, ou dos grupos que têm a construção civil como um dos setores principais de sua expansão.

Feito esse parênteses, cabe analisar a atuação do BNH no setor da construção civil.

Neste sentido, iniciamos por dizer que assim como para o plano financeiro, também no plano da produção e, em particu-

lar, no setor da construção civil, a atuaçao do BNH, até 1967, viria estar profundamente marcada pela crise econômica e pela política recessiva adotada pela primeira gestão do governo do pós-64.

Do ponto de vista do volume de obras financiadas, se comparado com as fases subseqüentes, a atuação do BNH nessa primeira fase pode ser considerada inexpressiva. Até 1967 sua ação no campo da construção civil se circunscreveu apenas ao subsetor habitacional e, basicamente à implementação dos programas de remoção e ao financiamento de habitações destinadas ao "mercado popular". Assim, das 34.633 unidades habitacionais financiadas pelo BNH até aquele ano, apenas 42 ficaram fora da faixa deste mercado.[1]

Contudo, voltamos a frisar isto não demonstra, necessariamente, como se tornou corrente interpretar, que o BNH, nessa fase, tinha uma perspectiva de cunho mais social.

Por um lado, porque, como foi tratado no capítulo II, a política de habitação popular se fazia centrada basicamente nas remoções compulsórias de favelas e na construção de conjuntos habitacionais periféricos, com um sentido nitidamente econômico, que era o de atender aos requisitos de expansão urbana e de mobilidade e permutação locacional de usos no espaço das cidades para dar o suporte físico à expansão do capitalismo monopolista.

Por outro lado, porque concorreu certamente para que o BNH previlegiasse o "mercado popular" o impedimento que a cri-

---

1 Cálculos elaborados com base nos dados coletados por Azevedo e Andrade (1982:108) e Cerqueira Lima (1980:53)

se econômica e que a política recessiva do governo colocava àquela época ao mercado de imóveis das faixas superiores do mercado e a grandes investimentos, que teriam sido necessários, no caso de uma atuação na área do "desenvolvimento urbano".

Assim, centrando suas atividades no "mercado popular", ao mesmo tempo que tornava estreito o fluxo de saída de recursos - já que os custos de produção desta faixa do mercado são comparativamente bem menores - o BNH, como financiador e demandante, garantia um certo patamar de estabilidade às empresas construtoras, que com a situação de crise da economia, se encontravam tolhidas em seus empreendimentos face à escassez dos créditos e à conseqüente contração da demanda.

É indicador da escassez dos créditos privados - já que todos os financiamentos a imóveis passaram a estar concentrados no SFH - a pequena expressividade dos financiamentos realizados pelas SCIs, únicos agentes privados de crédito que atuavam àquela época no mercado imobiliário. No ano de 1966, quando deram início a seus financiamentos, de um total de 16.807 unidades financiadas por todo o SFH, apenas 8% foram de sua atribuição. Os 92% restantes foram assumidos pelo BNH.[1]

Isso sugere que ante a escassez de opções dos empreendedores imobiliários para operar o "mercado privado, o BNH e seus agentes promotores estatais foram levados a atuar na faixa em que eles próprios se constituem em demanda efetiva e em

---

1 Cálculos elaborados com base nos dados coletados por Cerqueira Lima (1980:53)

responsáveis exclusivos pela comercialização ao mutuário final, assumindo portanto, também os riscos das possíveis inadimplências, o que é bastante corrente nessa faixa de mercado.

Portanto, não se pode deixar de levar em consideração que a atuação do BNH no "mercado popular" tem também esse caráter de garantir um certo nível de produção às construtoras. Não se quer dizer com isso que não fosse possível - sem deixar de oferecer essa garantia - desenvolver uma política habitacional de cunho mais social. No entanto, a natureza claramente anti-social de intervenção no "mercado popular", por um lado, e, por outro, o fato de que os interesses populares àquela época não chegavam a exercer peso significativo na balança de decisões políticas, já que o regime encontrava sua legitimação amplamente garantida junto ao empresariado e junto a diversos segmentos das classes médias, nos conduzem a pensar que foram basicamente os aspectos econômicos apontados a prevalecerem na "opção" pelo "mercado popular".

É interessante observar que quando, ao nível da política econômica, foram tomadas medidas agressivas para a retomada do crescimento, o BNH recuou sensivelmente da posição que vinha adotando até ali. Isso se deu em três níveis.

Em 1º lugar, com a liberação dos créditos privados para a produção e com o estímulo à demanda provocada pela possibilidade de se conceder financiamentos no sentido de ampliar as margens de endividamento familiar, oferecendo portanto, novas opções de empreendimentos às empresas construtoras, o BNH apesar de ter passado a dispor de um volume considerável de recursos com a gestão do FGTS - veio atuar cada vez em menor propor

ção nos financiamentos do sub setor habitacional, deixando-os principalmente sob responsabilidade do SBPE.

Assim, enquanto entre 1964/69 o BNH financiou 350.625 unidades habitacionais e as instituições do SBPE financiaram 116.733, no período de auge da economia 1970/74, como pode-se ver pela tabela que se segue, embora tenha havido um aumento significativo no número de habitações financiadas pelo SFH que chegou a 635.828 unidades, por outro lado, o total de unidades financiadas pelo BNH caiu para 306.456 e o SBPE financiou as 329.372 restantes, o que representou cerca de 52% do total financiado pelo SFH.

Tabela 2 - Unidades habitacionais financiadas pelo SFH 1970/74

ANO	SBPE	BNH	TOTAL
1970	72.030	85.901	157.931
1971	50.030	77.709	128.240
1972	70.421	35.089	105.510
1973	76.623	71.823	148.446
1974	60.268	35.934	96.202
TOTAIS	329.372	306.456	635.828

Fonte primária SAF/BNH

In: Cerqueira Lima, 1980: 53-67.

CCHLA - D.F.H. - U.F.P.B.
COORDENAÇÃO DE MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

A manutenção, embora num nível mais baixo, dos financiamentos à habitação por parte do BNH confirma o seu papel de garantir um certo patamar de produção e comercialização às empresas do sub setor habitacional. Por outro lado, como pode ser observado, o aumento ou redução no grau de intervenção do BNH no sub setor habitacional demonstra ter uma relação muito direta com o avanço ou recuo nos financiamentos dos agentes de crédito do SBPE, ou seja, com o interesse maior ou menor destes em assumir os financiamentos das empresas de produção e comercialização habitacional.

O segundo aspecto da mudança na atuação do BNH diz respeito ao fato de que para as obras habitacionais que continuou a financiar, embora tenha intensificado os programas de remoção de favelas, o Banco deixou de dar primazia aos financiamentos do "mercado popular". Entre 1970/74 o BNH financiou para este mercado menos da metade do total de habitações que financiara entre 1964/69, ou seja, 178.227 nesta fase e apenas 76.746 entre 1970/74. (AZEVEDO e ANDRADE, 1982: 91-92).

Com toda probabilidade, com os recursos rapidamente crescentes advindas do FGTS e com o aumento das demandas por habitação ao nível das classes médias, o BNH deixou de ser convocado a assumir o "mercado popular" na mesma medida que anteriormente - passando a reforçar os financiamentos das faixas superiores do mercado habitacional. Assim, do total de 306.456 unidades financiadas pelo BNH entre 1970/74, cerca de 75% delas ficaram fora da faixa de "mercado popular". Cabe observar que se formos considerar em conjunto as unidades financiadas pelo BNH e as financiadas pelo SBPE, onde, como já foi referido, o

BNH também atua através dos repasses para refinanciamentos, esse percentual se eleva para 88%. Em termos mais precisos, ao nível do SFH como um todo, 12% das habitações financiadas entre 1970/74 couberam ao "mercado popular", 24,6% ao "mercado econômico", sendo que a prioridade um coube ao "mercado médio" que recebeu 63,4% das unidades financiadas.[1]

A opção por privilegiar os financiamentos a habitações da faixa superior do mercado tem uma relação clara com o fato desta faixa propiciar uma maior rentabilidade às empresas de empreendimentos imobiliários, opção esta que foi possibilitada, em grande parte, pela política salarial do período que, somada a uma liberação do crédito público e privado, resultaram numa ampliação considerável das margens de endividamento familiar.

Tal opção estaria também em perfeita consonância com o modelo econômico adotado já que, comparativamente às demais, as habitações de melhor padrão construtivo exercem maiores efeitos multiplicadores na cadeia de relações inter-industriais, pela maior quantidade e sofisticação dos materiais e equipamentos que sua produção envolve.

Essa seria mais uma forma do BNH propiciar também a dinamização de setores alheios à construção civil. Entre estes poderíamos citar o que se refere às indústrias eletro-eletrônicas, ou ainda, às indústrias de transformação, como a siderúrgica e as indústrias de cimento, vidro e cerâmica, por exem-

---

1 Cálculos feitos, à partir dos dados levantados por Azevedo e Andrade, 1982: 92.

plo, cujos produtos são amplamente utilizados na construção de casas.

Convém observar que, neste particular, a atuação do BNH não se faria apenas de forma indireta. No mesmo ano em que passou a gerir os recursos do FGTS, o BNH criou, através RC 30/67 de 21/7/67, o programa FIMACO (Financiamento a Material de Construção), destinado especificamente a dinamizar a produção e a comercialização de materiais de construção.

Esse programa, como nos referimos anteriormente, veio, através dos subprogramas REGIR e REINVEST, financiar, respectivamente, o capital de giro e o capital fixo das indústrias de materiais de construção. Por outro lado, através do RECON, veio estimular, a realização no mercado, dos produtos gerados por essas indústrias, financiando a sua aquisição pelas famílias para a construção de suas casas.

O FIMACO foi assumindo um peso relativamente expressivo nas aplicações do BNH e, entre 1970/74, ou seja, no período de auge da economia sua participação chegou a representar, em média, 22,6% do total das aplicações do Banco.[1]

Consideramos importante ressaltar que o sub programa do FIMACO dirigido ao consumidor - o RECON - tem seus financiamentos estabelecidos com os mesmos limites de juros e tetos de financiamento do SBPE. Além disso, esse subprograma exige um prazo de amortização do financiamento extremamente curto, ou

---

1 Cálculos feitos com base nos dados apresentados por Azevedo e Andrade, 1982: 86-87.

seja, até dois anos após o prazo de carência, o qual é estabelecido em um máximo de doze meses. Essas condições, além da concessão paralela aos participantes desse subprograma de financiamentos à construção de suas residências através do Mercado de Hipotecas[1], faz com que o RECON se destine às construções habitacionais de mais alto padrão construtivo do mercado. Segundo CERQUEIRA LIMA (1980:39), "*medidas, por exemplo, em termos de área por unidade financiada, os financiamentos do RECON são ainda mais voltados para as faixas superiores do mercado habitacional do que os realizados pelas entidades do SBPE*".

Do ponto de vista habitacional, portanto, na fase de retomada do crescimento econômico, podem ser percebidas duas mudanças básicas na atuação do BNH em relação à fase anterior. Como se viu, essas mudanças se caracterizam de um lado, pela redução do número de financiamentos sob a responsabilidade do Banco, com o conseqüente aumento dos financiamentos assumidos pelo SBPE. De outro lado, pela redução de financiamentos destinados ao "mercado popular" em favor de dinamizar o mercado de habitações de melhor padrão construtivo, inclusive, sendo criados para isto alguns programas de apoio como o de financiamento a materiais de construção e o Mercado de Hipotecas.

O terceiro nível da mudança diz respeito à entrada do BNH no financiamento de obras diversas do sub setor habitacio-

---

1 O Mercado de Hipotecas é um programa de BNH que foi regulamentado em novembro de 1966, passando a operar à partir de 1967, o que se tornou fundamental para ativar o mercado imobiliário através da figura do promotor privado (o Iniciador ou Incorporador) e que se destina exclusivamente ao financiamento de habitações de alto padrão construtivo (SOUZA, 1974: 80/83).

nal, denominadas pelo Banco como obras da "área de desenvolvimento urbano".

A primeira incursão do BNH nessa área se deu em 1968, quando começou a operar em obras de saneamento (água e esgoto) através do FINASA (Programa de Financiamento para Saneamento).

Entre 1970/72 o BNH criou mais uma série de programas da "área de desenvolvimento urbano" como os relativos ao financiamento de construção de ferrovias e rodovias inter-urbanas (FITURB), de construção de pequenas indústrias e instalações comerciais implantadas próximas ou no interior de conjuntos habitacionais (FIEPAR); de "revitalização" das áreas nobres das cidades, incluindo abertura de vias, pavimentação, infra-estrutura básica e construção de equipamentos, como shoping center's (Projeto Cura); de obras específicas de terraplanagem, abertura e pavimentação de vias (FIEGE); de implantação de energia elétrica, abastecimento de gás e telefone (FISIP), além de outros (BNH, 1974).

Representando um percentual de apenas 4,1% das aplicações do BNH em 1969, o conjunto dessas atividades chamadas de "desenvolvimento urbano" foi assumindo um peso progressivamente maior a cada ano e, em 1974 esse peso já era de 25,2% (AZEVEDO e ANDRADE, 1982: 86-87).

Cabe dizer que a entrada cada vez mais agressiva do BNH nessa área responde às demandas do conjunto das atividades de produção e circulação. A função do Banco neste caso é a de propiciar ao conjunto das empresas um barateamento nos custos de suas atividades, ou seja, de oferecer as chamadas condições gerais de produção e circulação.

Para as construtoras em particular, o aumento dos investimentos nessa área teriam uma importância fundamental e que não se restringiria apenas a esse plano. Isso porque a área de "desenvolvimento urbano" reconhecida como o sub setor da construção pesada se constitui no sub setor que opera com mais alta composição orgânica do capital e que proporciona a maior rentabilidade do setor da construção civil.

E, como as empresas não demonstram qualquer interesse em assumir autonomamente as obras desse sub setor, já que elas exigem grandes investimentos e demandam largos prazos para o retorno desses investimentos, é na condição de empreiteiras que elas realizam essas obras. Ou seja, é o BNH que financia as obras e ele próprio ou outras instituições do Estado que são os clientes dessas obras, assumindo, portanto, concomitantemente o papel de adiantar os capitais e de escoar a produção.

Para a construção civil, portanto, a atuação do BNH neste setor cumpre função semelhante à atuação do Banco no "mercado popular", com a vantagem de que as obras de construção pesada, proporcionam maiores margens de lucro.

Essa ampliação no leque das áreas de atuação do BNH levam a que não se possa mais deixar de se estabelecer relações entre o Banco e o desempenho do setor da construção civil, como um todo.

Foi certamente, em grande parte, sob o respaldo do BNH que foi possível a construção civil saltar de uma taxa média anual de crescimento da ordem de 4,3% entre 1962/67, para 10,9% entre 1968/73. (BONELLI E WERNECK, 1978: 170).

Como se sabe, na segunda metade dos anos setenta e iní-

cio dos anos oitenta, a economia brasielira voltou a atravessar um período de declínio do crescimento, entrando em seguida numa crise, desta vez bem mais profunda do que a enfrentada nos anos sessenta.

Para o setor da construção civil, esta crise se expressou numa forte retração do mercado de habitações de melhor padrão construtivo.

A retração deste mercado teve como algumas de suas origens mais imediatas, a inibição dos créditos, o crescente aumento dos custos de construção e dos preços de imóveis que já vinham se verificando desde o início da fase de expansão da economia, associados a uma perda do poder aquisitivo dos salários das classes médias, o que acarretou numa redução cada vez mais sensível das possibilidades de comprometimento de renda dessas classes com habitação.

Como indicador do crescimento dos preços de habitação, no município de São Paulo, por exemplo, pelos dados da COGEP/SP, a considerar o ano de 1968 = 100, o preço médio do metro quadrado dos terrenos urbanos se elevou para 167 em 1970, para 204 em 1972, para 221 em 1974 e para 251 em 1976 (EGLER, 1983: 49). Dados da COGEP/SP informam ainda que "*durante vários anos 1972/73 a 1975/76, os custos da construção civil elevaram-se segundo índices sensivelmente superiores à taxa média de inflação*" (In: BOLAFFI, 1980: 170).

A considerar os dados apresentados por Olavo Setúbal, ao depor na CPI da Câmara sobre o SFH em 1978, a situação teria se mostrado ainda mais grave. Em seu depoimento ele diz que entre 1969/76, os terrenos urbanos de modo geral, tiveram seu va

lor acrescido em 1410%, numa média anual de 176,5%, enquanto as cadernetas de poupança apresentaram um índice de rentabilidade de 330% (em média 41,25% ao ano), as ORTN de 380% (em média 47,5% ao ano) e as ações de 450% (em média 56,25% ao ano). (SECOVI, 1981: 118).

Outro indicador importante para se avaliar o problema em questão é o comportamento dos preços das unidades financiadas pelo SBPE, - sistema que privilegia financiamentos a habitações de melhor padrão do mercado imobiliário - que, como pode-se ver pela tabela 3, cresceram, entre 1971/79, a índices bastante superiores ao custo de vida - cuja variação serve de base para corrigir os salários. Neste período, enquanto os preços das unidades habitacionais do SBPE tiveram uma variação anual média de cerca de 38,2%, o índice adotado para corrigir os salários variou numa média de apenas 13,9% ao ano.

Do ponto de vista da demanda, a situação tornava-se ainda mais agravada se considerarmos a categoria de trabalhadores que exercem função pública, os quais, à partir de 1974, passaram a ter seus salários corrigidos abaixo dos índices do custo de vida. É de se supor, embora não dispondo de dados concretos, que uma boa parcela desses trabalhadores constituía-se em potenciais consumidores das habitações financiadas pelo SBPE, particularmente aqueles que ocupavam cargos de nível superior. Entre 1974/80, considerando o ano de 1970 = 100, enquanto o custo de vida passou de 201 em 1974 para 2.048 em 1980, o salário do funcionalismo público federal passou de 199 em 1974 para 1.279 em 1980, ou seja, enquanto o custo de vida subiu 1.847 pontos nesse período, o salário dos funcionários foi cor

Tabela 3 - Evolução dos Índices do custo de vida e dos preços das unidades habitacionais financiadas pelo SBPE - 1971 - 1979 - Base 1971 = 100

ANO	PREÇO DAS UNIDADES (a)		CUSTO DE VIDA (b)	
	PREÇO MÉDIO	VARIAÇÃO DOS (%) PREÇOS (A)	ÍNDICES DO CUSTO DE VIDA	VARIAÇÃO DOS (%) CUSTO DE VIDA (A)
1971	100,0	-	100,0	-
1972	153,1	53,1	116,6	16,6
1973	213,7	39,6	130,8	12,1
1974	361,4	69,1	167,5	12,8
1975	503,4	39,3	216,6	12,9
1976	565,2	12,3	306,6	14,1
1977	872,5	54,4	440,8	14,3
1978	1028,9	17,9	611,6	13,8
1979	1240,7	20,6	933,3	15,2

Calculado com base nas seguintes fontes:

(a) - Cerqueira Lima, 1980, 69 e 89
Fonte primária: SAF/BNH

(b) - Paranhos, Wanda Maria M. R. - "Comparação entre Reajustes de Salários e Aumentos da ORTN e do Custo de Vida".
Fontes primárias: Lex. Diário Oficial da União e Conjuntura Econômica.

rigido em apenas 1.080.[1]

1 Fonte: Paranhos, Wanda Maria M. R. "Comparação entre Reajustes de Salários e Aumentos da ORTN e do Custo de Vida" - s/d.

Além disso, com os preços dos imóveis de melhor padrão subindo muito, e com a política restritiva do governo em relação ao crédito o limite máximo de financiamento permitido ao SBPE foi ficando bastante aquém daqueles preços, fazendo com que os eventuais postulantes à compra de casas deste tipo tivessem que dispor de uma soma considerável de recursos para cobrir o montante referente à parcela não financiada pelo SBPE — a chamada "poupança" (Ver tabela 4). E, se até 1976, como forma de responder à "poupança", embora representando um aumento dos juros pagos, os compradores dispunham da possibilidade de recorrer ao duplo financiamento, ou seja, a um segundo contrato de financiamento junto aos Bancos Comerciais, à partir de 1976, com a resolução 386 do Banco Central, ficou abolida, inclusive, esta possibilidade, dificultando ainda mais a comercialização dos imóveis de melhor padrão.

Tabela 4 - Evolução dos preços e das "poupanças" dos imóveis financiados pelo SBPE - 1971-1979

ANO	PREÇO MÉDIO DOS IMÓVEIS		POUPANÇA MÉDIA	
	Cr$	%	Cr$	%
1971	57.500	-	18.000	-
1972	88.040	53,1	24.667	37,0
1973	122.913	39,6	37.090	50,4
1974	207.822	69,1	70.334	89,6
1975	289.481	39,3	94.835	34,8
1976	325.024	12,3	-	31,5
1977	501.682	54,4	-	39,2
1978	591.630	17,9	-	37,5
1979	713.411	20,6	-	33,5

Fonte primária: SAF/BNH

In: Cerqueira Lima, 1980, 69 e 89

Paralelamente à implementação da resolução 386, o governo decidiu reduzir à menos da terça parte o limite dos empréstimos hipotecários anteriormente permitido à Caixa Econômica Federal[1]. Essa medida também teria um reflexo de retração sobre o mercado imobiliário, pois os empréstimos da CEF, via carteira hipotecária, se destinam à compra de imóveis usados, cuja operação está ligada, geralmente, à comercialização de imóveis novos, ou seja, com os recursos obtidos na venda de um imóvel velho, obtém-se a "poupança" necessária à compra de um imóvel novo.

Assim, ante a um processo de cumulativa perda de poder aquisitivo de seus salários, com dificuldades de acesso a financiamento e ante ao crescente aumento dos preços dos imóveis de melhor padrão, aqueles que anteriormente se constituam em potenciais consumidores de habitações de alto padrão foram levados à condição de potenciais consumidores de habitações de médio padrão e os segmentos de classe média de menores rendimentos passaram a ter nos conjuntos COHAB a opção viável de ter acesso à casa própria.

A queda do valor médio unitário dos financiamentos concedidos pelo SBPE após 1974 é um indicador da retração ocorrida no mercado de habitações de alto padrão a partir deste ano. Como pode ser observado pela Tabela 5, em 1976, o valor real médio unitário dos financiamentos do SBPE teve uma queda brus-

---

1 O limite anterior era de 1.500 salários mínimos (cerca de 145 milhões de cruzeiros atualmente) e o novo limite ficou estabelecido em 3.500 UPCs.

ca, reduzindo-se a cerca da metade do valor alcançado em 1974, ano em que o mercado de habitações de alto padrão aparece mais aquecido. Enquanto em 1974, considerando como base o valor do cruzeiro em 1975, o valor médio unitário dos financiamentos era da ordem de 619 mil cruzeiros, em 1976, esse valor baixou para cerca de 300 mil cruzeiros.

Tabela 5 - Valor médio dos financiamentos do SBPE - 1968-1978

ANO	Nº DE HABITAÇÕES X 1000	VALOR TOTAL DAS OPERAÇÕES (X Cr$1.000.000,00 de 1975)	VALOR MÉDIO UNITÁRIO (X Cr$ 1.000,00 DE 1975)
1968	47	6.384	135,8
1970	72	12.753	177,1
1972	67	28.332	422,8
1974	60	31.145	619,1
1976	109	32.704	300,0
1978	56	20.016	357,4

Fonte primária: BNH/Relatórios Anuais - vários anos
In: Egler, 1983, 48.

É interessante verificar que embora com um valor médio unitário de financiamento reduzido à metade, o número de habitações financiadas em 1976 se elevou a quase o dobro do número de habitações financiadas em 1974, ou seja, de 60 mil unidades em 1974 para 109 mil em 1976. Isso indica que, frente à saturação da demanda por habitações de alto padrão, recorreu-se a um número maior de empreendimentos construtivos de padrão mais modesto, sem alterar, praticamente, o valor total das operações do mercado imo-

biliário.

Após 1976, além de manter quase inalterado o valor médio unitário de seus financiamentos - ou seja, além de continuar a atuar na faixa de mercado de médio padrão - o SBPE reduziu a cerca da metade o número de habitações que havia financiado em 1976 e a cerca de 60% o valor total de suas operações. O número de unidades financiadas passa de 109 mil em 1976 para: 57 mil em 1977, 56 mil em 1978 e 58 mil em 1979 (CERQUEIRA LIMA, 1980:88); e, o valor total das operações do SBPE, passa de cerca de 32 milhões e setecentos mil cruzeiros, em 1976, para 20 milhões, em 1978 (ver Tabela anterior). Podemos dizer, portanto, que, à partir de 1977 configura-se uma retração, inclusive, do mercado de habitações de médio padrão.

Como no período de 1977/79 (como nos mostra a Tabela 6) os recursos captados pelo SBPE continuaram em franco crescimento, tudo indica que as entidades deste sistema, em vista da retração de seu mercado tradicional e em vista dos juros cobrados em financiamentos à habitações de médio padrão serem mais baixos que os daquele mercado, passaram a orientar os recursos anteriormente aplicados em habitação para atividades mais lucrativas. Isso pode ser avaliado pelo significativo crescimento da parcela do disponível das entidades privadas do sistema (SCIs e APEs), que utilizam normalmente essa parcela para investimentos no mercado de capitais em compra de títulos e ações.

Isso também pode ser avaliado pelos dados apresentados na pesquisa realizada pelo SECOVI (1981:106) que indica para o ano de 1979, por exemplo, uma alta soma de aplicações espontâ-

Tabela 6 - Índice de liquidez das SCIs e das APEs - 1977-1979

ANO	DISPONÍVEL (A) (Cr$ 10^6)	RECURSOS DO PÚBLICO (B) (Cr$ 10^6)	ÍNDICE DE LIQUIDEZ (A/B) (%)
1977	7.712	65.406	11,8
1978	22.978	106.196	21,6
1979*	46.003	184.074	25,0

Fonte primária: SAF/BNH
In: Cerqueira Lima, 1980, 90
* Até 31/10/79

neas das Sociedades de Crédito Imobiliário no FAL (Fundo de Assistência à Liquidez gerido pelo BNH), o que funciona para essas entidades como uma compra de títulos imobiliários do Estado, com a vantagem de poderem ser resgatados a qualquer tempo. Segundo tal pesquisa, em 1979, dos 68,4 bilhões de cruzeiros do FAL, 27,7% bilhões de cruzeiros correspondiam a aplicações espontâneas das Sociedades de Crédito.

Assim, a nosso ver, frente à retração do mercado de habitações de alto padrão e face aos cortes dos financiamentos do SBPE mesmo para habitação de médio padrão, o BNH foi levado a algumas mudanças na condução de sua política.

Em primeiro lugar, a reforçar seus financiamentos na área habitacional. Dessa forma, entre 1975/80 o BNH financiou mais do triplo do número de habitações financiadas no período anterior, ou seja 306.456 unidades no primeiro período e

1.191.325 no segundo. Este número correspondeu a cerca de 70% do total de unidades financiadas por todo o SFH, demonstrando uma profunda mudança na política do Banco em relação ao período 1970/74, quando foi legado principalmente ao SBPE a tarefa de manter a ativação da área habitacional.[1]

É curioso observar que, o ano de 1974, quando o mercado tradicional de operações do SBPE esteve mais aquecido (ano em que, como se pode ver pela Tabela 5, o SBPE alcançou o maior valor unitário de seus financiamentos) foi o ano em que o BNH teve um dos mais fracos desempenhos na área habitacional, financiando apenas 35.934 unidades. O ano de 1978, por outro lado, quando o SBPE retraiu sensivelmente suas operações - mantendo baixo o número de unidades financiadas e dando um corte brusco no valor total de suas operações foi o ano de maior atuação do BNH na área habitacional desde que foi criado, tendo financiado naquele ano 345.539 unidades.[2]

Esse é um forte indicador de que a intervenção do BNH na área habitacional é intensificada à medida que as empresas de construção e comercialização têm suas opções reduzidas junto ao SBPE, o que se agrava nos momentos mais críticos de crise da economia.

Certamente, em parte porisso mesmo, que nos anos de 1981 e 1982, quando a crise da economia se tornou mais profunda, o

---

1 Cálculos feitos com base nos dados apresentados in Cerqueira Lima 1980: 53 e 67; e MIC/CNICC, 1983:42.

2 Os dados sobre o número de unidades financiadas pelo BNH são encontrados em Cerqueira Lima, 1980:53-67.

BNH reforçou mais ainda a área habitacional financiando 505.471 unidades.

Assim, de 1964 a 1982, o período 1975/82 corresponde à fase em que o BNH realizou 72% do total de seus financiamentos para essa área.[1]

O segundo aspecto da mudança diz respeito ao fato de que o BNH foi levado à assumir com maior empenho a faixa de habitações do tipo COHAB, onde, inclusive, a demanda potencial solvável se tornara ampliada pela crescente incorporação nessa demanda de setores de baixa classe média, e onde os agentes de crédito do SBPE não têm interesse de atuar, já que as taxas de juros cobradas não podem ultrapassar a 3% a.a.

Embora o lucro auferido nas construções populares seja menor que as demais faixas do mercado, estando as construtoras sem grandes opções em seu mercado tradicional, a alternativa dos conjuntos habitacionais passou a ser compensadora, pois, nestes casos, como já foi apontado anteriormente, seria o próprio BNH, a se responsabilizar através das COHABs pela comercialização ao consumidor final, não havendo, pelo menos, os riscos da realização das habitações no mercado para as empresas construtoras.

Deste modo, o BNH que vinha financiando um número cada vez menor de habitações do tipo "popular" e que em 1974 em particular, financiara o menor número de unidades desse tipo

---

1 Cálculos feitos à partir dos dados apresentados In MIC/CNICC, 1983:42-43.

desde que fora criado, de 1975 em diante inverteu totalmente a sua forma de atuar. Como podemos observar pela Tabela 7, entre 1975/80 foram financiadas 749.911 casas "populares", ou seja, 74,6% do total de casas financiadas para este mercado desde 1964 até 1980.

Tabela 7 - Unidades habitacionais financiadas pelo BNH para o mercado popular* por diferentes períodos - 1964-1980

PERÍODO	NÚMERO DE UNIDADES	%
1964/69	178.227	17,7
1970/74	76.749	7,7
1975/80	749.911	74,6
TOTAL	1.004.884	100,0

Fonte: BNH (DPLAN), Rio, 1981
* Conjuntos COHAB's e residências construídas diretamente pelo BNH pela COS (Carteira de Operações Sociais)
In: Azevedo e Andrade, 1982, 99.

Nos anos de 1981 e 1982 foram financiadas mais 386.204 unidades para o "mercado popular". Isso significa que 84% dos financiamentos a este mercado ocorreram entre 1975/82.[1]

Em comparação à atuação do BNH nas demais faixas do mercado, a mudança foi também bastante significativa. Diferentemen-

1 Calculado com base nos dados apresentados em MIC/CNICC, 1983: 43-44.

te do período 1970/74 - quando o peso relativo do "mercado popular", era inexpressivo em relação aos demais - à partir de 1975 inaugura-se uma nova fase em que o chamado "mercado popular" passa a ter primazia quanto ao número de unidades financiadas pelo Banco. Como pode-se observar na Tabela 8, nos anos posteriores a 1974, somados, os mercados "econômico" e "médio" não atingem o número de unidades financiadas pelo BNH para o "mercado popular".

Tabela 8 - Unidades habitacionais financiadas pelo BNH por diferentes mercados - 1975/1982

ANO	MERCADO POPULAR (a)		OUTROS MERCADOS (c)		TOTAL (b)	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1975	44.584	57,2	33.375	42,8	77.959	100
1976	90.215	55,8	71.348	44,2	161.563	100
1977	97.352	55,0	79.802	45,0	177.154	100
1978	183.268	63,2	106.598	36,8	290.104	100
1979(d)	134.609	-	-	-	120.633	-
1980(e)	258.314	71,0	105.598	29,0	363.912	100
1981	127.890	60,6	83.230	39,4	211.120	100
1982	188.429	64,0	105.922	36,0	294.351	100

(a) Para os anos de 1975 a 1979 - Fonte: BNH (DPLAN), Rio, 1981 - In Azevedo e Andrade, 1982:109.

(b) Para os anos de 1975 a 1979 - Fonte: SAF/BNH, in Cerqueira Lima, 1980:88.

(c) Para os anos de 1975 a 1978 - Calculado com base em (a) e (b)

(d) O dado sobre o total se apresenta distorcido por se referir a até 31/10/79.

(e) Para os anos de 1980 a 1982 - Fonte: MIC/CNICC, 1983:42-44.

É importante observar pelos dados dessa última tabela que apesar da prioridade dada ao "mercado popular", o BNH assumiu também, de modo cada vez mais crescente, as faixas médias do mercado deixadas a descoberto pelo SBPE.

Como podemos observar, o BNH viria assegurar um certo nível de empreendimentos, não só às construtoras, mas também às empresas que atuam ao nível da comercialização de imóveis.

O terceiro nível de mudança na condução da política do BNH diz respeito ao reforço das suas aplicações na área de "desenvolvimento urbano". A partir de 1975, o BNH diversificou e ampliou sua atuação dentro dessa área, passando a se introduzir nas chamadas "obras faraônicas".

Em fevereiro de 1975, o BNH criou o PRODEPO (Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos) e, através deste programa, passou a dar suporte financeiro a projetos de investimento de demanda do próprio Estado e cuja viabilização se faz à partir de empresas ligadas às mais diferentes atividades, como é o caso da Hidroelétrica de Itaipú, da Hidroelétrica de Tucuruí e do Pólo Petroquímico de Camaçarí. (SECOVI, 1981: 90).

Paralelamente, as obras de urbanização, saneamento, transportes, redes elétricas e telefônicas passaram a ser mais ativadas, sendo que, para estas últimas, em 1975 o BNH destinou 300 milhões de cruzeiros à Talebrás para financiar projetos nacionais de telefonia (SECOVI, 1981:90).

Em relação à área de transportes, grandes somas de recursos foram aplicadas na construção da Ponte Rio-Niterói e dos metrôs do Rio de Janeiro e São Paulo. Segundo Richard Batley,

(1983:18), só para a segunda linha do metrô de São Paulo (a Leste-Oeste, iniciada em 1975, o BNH aplicou, em 1976, 80 milhões de dólares, ao que se seguiu uma quantia similar em 1976.

Assim, no período de 1975/77, os gastos do Banco com o conjunto das atividades da área de "desenvolvimento urbano já representavam uma média anual de 31,3% (AZEVEDO E ANDRADE, 1982: 86-87).

O crescimento dessa área nos anos posteriores foi tão expressiva que, embora o BNH só tenha começado a ativá-la em 1968, se considerarmos o total das aplicações feitas pelo BNH em todos os seus programas no período de 1964 a 1982, o peso proporcional dos gastos com as obras de "desenvolvimento urbano" atinge cerca de 42%.[1]

A nosso ver, o reforço a essa área foi, por um lado, uma maneira do BNH buscar amenizar os efeitos da crise às empresas que realizam atividades ligadas à construção civil, oferecendo alternativas mais seguras às suas atividades, já que a retração verificada no mercado habitacional, tornara pouco atraente os investimentos neste sub setor. Não por acaso, o período em que se deu a maior ativação da área de "desenvolvimento urbano", foi exatamente quando a economia brasileira mergulhou em sua fase mais crítica, ou seja, mais de 57% dos recursos destinados a essa área desde 1964 a 1982, foram empregados entre 1979/1982 (MIC/CNICC, 1983:51).

---

1 Cálculo feito à partir dos dados divulgados no Boletim Estatístico do Ministério da Indústria e Comércio (MIC) / CNICC, 1983:50-51.

Por outro lado, foi uma maneira de estender essas alternativas às empresas ligadas a outros tipos de atividade, através do financiamento a projetos que envolvem várias frentes de atuação.

Não se pode desconsiderar também que esta seria uma forma de procurar compensar a redução nas margens de lucro do conjunto das empresas, oferecendo novos mecanismos de baratear os custos de produção de suas atividades.

Em resumo, neste último período de crise econômica, a atuação do BNH no plano da produção se caracterizou por reforçar as duas áreas que, de ponto de vista financeiro e do ponto de vista da demanda são de sua responsabilidade exclusiva e dos demais agentes estatais: a área de "desenvolvimento urbano" e o "mercado popular" de habitações.

Como buscaremos tratar no próximo capítulo essas alterações de rumos na condução da política do BNH vieram acompanhadas de uma série de pressões, seja por parte dos empresários, ligados à atividades do setor da construção civil - importantes interessados na nova caracterização que essa política veio assumir - seja por parte dos setores populares, que, após um longo período de silêncio, começaram a conquistar a recolocação de seus interesses na cena política.

CAPÍTULO V

AS ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS: COERÊNCIAS E CONTRADIÇÕES

Os dados apresentados nos dois capítulos anteriores revelam, por si só, a força política dos empresários em manter a atuação do BNH no sentido de seus interesses. Cabe analisar, contudo, suas estratégias políticas na consecussão desse objetivo.

Para isso, particularizaremos a nossa abordagem na avaliação de algumas estratégias empreendidas pelos empresários ligados à atividades do setor da construção civil no período de 1981 a 1983.

Antes de procedermos a essa avaliação, no entanto, consideramos, importante, fazermos uma breve contextualização do período assinalado no quadro político nacional.

Como se sabe, a crise conjuntural verificada no país nos últimos anos, e que se aprofundou bastante entre 1981/83, não foi apenas de cunho econômico. No limite, a crise econômica se traduziu rapidamente em crise política.

À medida que a crise do modelo levou um número cada vez maior de empresas a sofrer quedas sensíveis em suas margens de lucro, e que aumentaram as pressões sociais em todos os níveis, romperam-se as alianças que propiciaram o pacto em torno do regime político.

Rapidamente, ocorreu uma significativa recomposição da correlação de forças políticas de sociedade. Por um lado, assistiu-se no emergir de uma perspectiva de tipo "liberal burguês " que passou a angariar cada vez um número maior de adesões o sentido de pressionar o Estado pela abertura de canais de participação política e por um redirecionamento do modelo econômico. Por outro lado, as classes trabalhadoras, mantidas sem voz durante um longo período, abriram seu espaço e ressurgiram na cena política num confronto direto com o Estado.

Assim, no contexto da crise econômica e política recente, o Estado que, desde 1964, encontrava um amplo espaço de legitimação junto ao empresariado e a uma boa parcela das classes médias, se vê quase que totalmente descolado dessa base interna de sustentação política.

É no interior desse contexto particular da intensificação dos conflitos na relação Estado/sociedade que procederemos à análise das estratégias políticas empreendidas pelos empresários da construção civil no período 1981/1983.[1]

---

1 Essa análise será feita com base nas informações coletadas nos boletins do SECOVI (Sindicato de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis), em jornais e em revistas. Foram pesquisados 25 boletins do SECOVI, do nº 1 ao nº 25 entitulados "Informativo SECOVI", relativos ao período de setembro de 1981 a junho de 1983; 91 matérias publicadas no jornal "O Estado de São Paulo", relativas às Colunas "SECOVI INFORMA", editadas semanalmente e cobrindo o período de janeiro de 1982 a outubro de 1983; além de 221 matérias diversas sobre opiniões e reivindicações dos empresários, publicadas nas Revistas "Veja" e "Visão", e nos jornais "Correio da Paraíba", "O Norte", "Jornal do Brasil" e, principalmente, no Jornal "Folha de São Paulo", relativas ao período de abril de 1981 a outubro de 1983.

Poder-se-ia dizer que a matriz básica das estratégias empresariais neste período é a de tirar o maior partido possível da situação conjuntural de instabilidade política do Estado e das insatisfações manifestadas no seio da sociedade.

A partir desses balizamentos, a primeira estratégia mais concreta por nós detectada - e da qual decorrem uma série de outras - é a da pressão sobre o Estado pelo estímulo à construção civil sob vários argumentos. Um deles é o de que a construção civil é a solução para dizimar as tensões provocadas pela crise da economia.

Nesse sentido, é interessante observar que, como forma de embasar as gestões dos empresários junto ao Estado, em 1978, o SECOVI (Sindicato de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis) financiou uma pesquisa sob encomenda acerca do papel da construção civil na economia nacional.[1] Essa pesquisa foi posteriormente distribuída entre as diversas associações e sindicatos de empresários do país e às diferentes instâncias do Governo, formando-se à partir daí uma verdadeira corrente de pressão ao Estado no sentido de fazer da construção civil o carro chefe da condução da economia e de elemento atenuador das tensões sociais.

Quanto ao aspecto econômico, na palestra sobre "Habita-

---

1 Mascaró, Juan Luis - "Análise do Poder Reprodutor da Construção Imobiliária", SECOVI, 1978.

ção e Mercado Imobiliário", proferida pelo presidente da Comissão da Indústria Imobiliária da CBIC (Câmara Brasileira de Indústria da Construção), empresário Abdul Massih Waquil, na sede da Federação das Indústrias do Estado do RS, ocorrido em 23/11/81, encontramos as seguintes observações:

> "Desde que nos conscientizamos do que representa o poder reprodutor da construção imobiliária na economia nacional extreme de dúvidas após os resultados colhidos num rigoroso trabalho de pesquisa apresentado pelo professor engenheiro Juan Luis Mascaró, passamos a proclamá-lo ao poder público e conclamar os meus companheiros da Comissão da Indústria Imobiliária, na Câmara Brasileira da Indústria da Construção, para que todos, presidentes dos sindicatos da área, bem como das ADEMI's[1] do país, passássemos a falar a mesma linguagem com as autoridades do Governo interrelacionadas com o nosso setor de atividades.
>
> Vimos repetindo que essa potencialidade de Indústria de construção civil, pode representar uma opção de indiscutível eficácia para a política econômica do Governo, especialmente nessa fase de grande escassez de recursos, como instrumento poderoso de complementação positiva, a curto prazo. Ainda recentemente, num esforço comum junto à CBIC, comparecemos a uma audiência com o então Presidente da República em exercício, Dr. Aureliano Chaves de Mendonça, que recebeu um memorial contendo um estudo, no sentido de transmitir àqueles que têm a co-responsabilidade da condução dos destinos do país a importância da atividade da construção civil para a economia nacional." (Informativo SECOVI nº 8 - novembro/1981).

O movimento de pressionar o Estado pela prioridade dos investimentos na construção civil, teve como um de seus desdobramentos a formação de uma corrente de críticas, denúncias e

---

1 As ADEMI's são as Associações de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário, existentes em diversos estados.

reivindicações contra os "desvios" de recursos do SFH para áreas alheias ao setor.

Como veremos a seguir, essa corrente de pressões ao Estado ganhou amplas adesões junto aos empresários em atividades ligadas ao setor. Isso poderia parecer contraditório, já que como nos referimos no capítulo IV , parte das empresas do setor da construção pertencem a grupos econômicos que empreendem atividades diversas, não implicando, portanto, que os alegados "desvios" não pudessem estar direcionados no sentido de seus demais interesses.

Contudo, essa contradição se desfaz se considerarmos que a construção civil dentro dos limites da crise econômica, se tornou uma das opções interessantes para os empreendimentos capitalistas, face as seguranças oferecidas pelo Estado, o que tendia a reorientar na sua direção os capitais anteriormente aplicados em outras atividades.

Nestas condições, a refutação aos "desvios" conquistava novas e muito mais amplas adesões entre os empresários.

Nas matérias que se seguem podemos observar as posições assumidas por algumas importantes entidades empresariais.

> "Os empresários reivindicam a utilização dos recursos da poupança voluntária exclusivamente no financiamento de habitações da área do Sistema Brasileira de Poupança e Empréstimo (...) Segundo o presidente da Associação dos Dirigentes de Empresas Imobiliárias do Rio de Janeiro (ADEMI/RJ), Mauro Magalhães, 'a Caixa Econômica Federal é um exemplo de como vêm sendo deslocados recursos de poupança voluntária para outros fins. Ela já teve 100 bilhões de cruzeiros desviados para empréstimos à exportação, 12 bilhões emprestados ao BNDE, e 5 bilhões para socorrer financeiras paulistas quebradas'". (Revista Visão, "Um presente que preocupa": 2/3/81).

"Oito integrantes da Câmara Brasileira da Indústria da Construção entregaram ontem ao vice presidente em exercício Aureliano Chaves, documento apontando as necessidades do setor (...) O empresário João Fortes, presidente da CBICC, após o encontro com Aureliano, informou que pediu ao governo que não desvie recursos do FGTS e das cadernetas de poupança para outros programas, como acontece este ano (100 bilhões para financiar exportações)". (Jornal Folha de São Paulo "Construção Contra Desvio de Recursos da Poupança e FGTS a outros setores": 6/11/81).

"O governo desvirtuou as cadernetas de poupança ao dirigir recursos captados para outros setores, como exportação, ao invés de concentrá-los no financiamento de habitação para população brasileira, que já enfrenta atualmente um deficit de oito milhões de moradias. A denúncia é do presidente da Bolsa de Imóveis do Brasil, Rogério Paiva.[1] 'Quando conseguiram aplicar 62 por cento em habitação, alardearam o resultado como se fosse algo excepcional, quando, na realidade, a totalidade de seus recursos deveria ser canalizado para esta finalidade (...). Os depósitos em cadernetas de poupança e no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço devem ser destinados exclusivamente para atender ao Sistema Financeiro de Habitação, ao contrário do que vem acontecendo atualmente, e o governo deve devolver a normalidade ao setor imobiliário através da definição de uma política habitacional coerente e sem casuísmos' - afirmou Rogério Paiva" (Jornal O Norte, "Governo desvia recursos do BNH para outras áreas de investimentos do país": 8/5/81).

"Sistema Financeiro da Habitação, mais especificamente o Banco Nacional da Habitação (BNH), foi contestado, ontem à noite, por representantes de entidades ligadas ao crédito imobiliário, durante o segundo debate sobre o tema 'Habitação Popular', no auditório da 'Folha' (...) Um dos debatedores principais, o vice-presidente do Sindicato de Corretores de Imóveis do Estado de São Paulo, Rogério Paiva, afirmou que no Brasil, não exis

---

1 Rogério Paiva é também vice presidente do Sindicado de Corretores do Estado de São Paulo.

> te um sistema de habitação, mas sim um sistema financeiro - 'para cobrir rombos decorrentes de crime de lesa-Pátria' - que não desempenha seu papel social." (Jornal Folha de São Paulo, "Debate na 'Folha' teve muitas críticas ao BNH": 6/4/83)

Podemos observar através desses discursos que faria parte da estratégia dos empresários buscar conquistar uma certa receptividade popular para suas denúncias e reivindicações ao apelarem para os prejuízos sociais dos "desvios". Além disso, ao reforçarem um movimento que energira da sociedade de contestação às arbitrariedades e à corrupção do Estado, quando reivindicam "uma política habitacional coerente e sem casuísmos" e quando criticam o SFH como um Sistema "*para cobrir rombos decorrentes de crime de lesa-Pátria*".

Obviamente que a pressão dos empresários contra os "desvios" tem como objetivo principal resguardar os recursos do SFH para atender seus próprios interesses. O que é interessante observar, no entanto, é que na medida em que se tornou oportuno somar seus interesses aos interesses da sociedade, os empresários passaram a utilizar ao máximo essa estratégia.

Tal estratégia voltaria a aparecer de forma nítida quando, à partir de 1981, começaram a se tornar mais tensos os conflitos sociais diante da retração da oferta de empregos e da onda de demissões em massa que vinha envolvendo as indústrias de ponta da economia.

Como já nos referimos anteriormente, as indústrias da construção são grandes absorvedoras de mão-de-obra. Essa característica, face aos conflitos pelo desemprego, poderia colocá-las, politicamente em situação privilegiada em relação aos se-

tores mais avançados da economia, que ao inverso da construção civil, se caracterizam por uma alta composição orgânica do capital. A estratégia dos empresários ligados à construção civil foi exatamente a de procurar ter senso de oportunidade diante desta situação, reforçando o cerco político em torno do Estado.

É curioso observar a forma como os empresários procuraram definir entre eles mesmos os argumentos a serem levados ao Estado. O empresário Romeu Chap Chap, presidente do SECOVI, por exemplo, numa reunião com os membros do Sindicato, expressou da seguinte forma a estratégia a ser seguida:

> "A estratégia terá que orientar-se no sentido de afastar o temor do desemprego em contrapartida à confiança de que o desligamento em um setor de atividade poderá ser suprido por novo emprego, mediante curto período de readaptação, tal como o SESI já vem fazendo para o setor de obras em pouco mais de uma semana.
>
> (...) Chamada a aliviar as tensões causadas pelo desemprego e pelo deficit de moradias, reabsorvendo mão-de-obra de outras fontes tal como já acusam os primeiros levantamentos efetuados, pugnaremos para que se opere uma urgente revisão na dinâmica do Sistema Financeiro da Habitação e nos estímulos à construção civil, aliviando-a das pressões indevidas e não encorajadas da captação de capitais privados". (Informativo SECOVI, nº 2: 21/9/81).

Conforme pode ser observado pela matéria abaixo, poucos dias após essa reunião o SECOVI já tomava providências concretas:

> "Os dados colhidos pelo SECOVI foram enviados a diversas áreas do governo federal, causando, segundo o presidente da entidade Romeu Chap Chap, um profundo impacto. 'Foi possível observar que as autoridades do governo estão bastante sensibi-

> lizadas com o crescimento do desemprego'. Chap Chap acrescentou que a construção é o setor de atividade mais capacitado a absorver o contingente de mão-de-obra liberado pelas indústrias que vêm sofrendo os efeitos do desaquecimento da economia.
>
> A argumentação é de que para Cr$ 6 milhões investidos nessa atividade, criam-se 374 novos empregos, contra 11 no setor auto-peças e carrocerias, seis no automobilístico e 1,28 no químico e petroquímico." (Jornal Folha de São Paulo, "Construção pede estímulo para absorver os desempregados": 3/10/81).

Paralelamente a esta investida do SECOVI os demais órgãos de representação de classe se articularam rapidamente e, utilizando uma linguagem comum, passaram a pressionar o Estado nessa mesma direção.

A Federação do Comércio do Estado de São Paulo, por exemplo, representada por seu vice-presidente e membro do Setor de Assuntos Urbanísticos e da Construção Civil da Federação, o empresário Leon Alexander, em audiência com o Presidente da República, em exercício, Aureliano Chaves, fez a entrega de um documento de reivindicação da entidade e lembrou:

> "A trégua mantida com as empresas montadoras do Grande ABC para conter as demissões termina dia 1º de novembro. Portanto, temos que evitar que o problema se agrave. Existe a possibilidade da construção civil absorver grande parte dos desempregados, num plano que não é inflacionário. A Federação acredita não haver nenhum problema de metalúrgico passar a trabalhador do setor da construção civil. Se ele foi capaz de surpreender o País construindo bons automóveis, ele, também, será capaz de se transformar num pedreiro, carpinteiro, etc. É uma questão de adaptação." (Jornal Folha de São Paulo - "Comércio propõe saída para desemprego, 17/10/81).

Por outro lado, a Câmara Brasileira da Indústria da Cons

trução Civil (CBICC), que representa todos os sindicatos e associações ligadas ao setor teve o mesmo procedimento.

Em documento entregue à Presidência da República, a entidade apontaria "*a tênue participação da atividade construtora na atual fase crítica da economia*" e alegaria que "*os empresários da construção civil se acham capazes de resolver ao mesmo tempo dois problemas sociais sérios, o da habitação e o do desemprego.*" (Jornal Folha de São Paulo, "Empreiteiros levarão a Aureliano sugestões para reativar o setor" - 31/10/81; "Construção acha que resolve desemprego" - 12/11/81).

O que percebemos no material por nós pesquisado é que apontar a construção civil como solução ao desemprego acabou se tornando um dos argumentos-base das reivindicações dos empresários, sendo utilizado com maior empenho nos momentos em que os conflitos decorrentes do desemprego se tornavam mais tensos.

Em 1983, quando movimentos maciços de desempregados eclodiram e começaram a tomar um grande vulto na cidade de São Paulo, vamos encontrar novamente referências a utilização da mesma estratégia:

> "Representantes de associações e sindicatos de 22 Estados que integram a Câmara Brasileira de Indústria da Construção estiveram reunidos ontem em São Paulo na sede do SECOVI para realizar um balanço deste segmento da economia e elaborar o elenco de sugestões que será entregue ao governo.
>
> Os empresários esperam sensibilizar o governo e conseguir a ampliação dos recursos destinados ao financiamento de suas atividades. O argumento principal será a capacidade geradora de empregos em curto espaço de tempo pelo setor sem que, para isso, tenha de socorrer a crédito externo.
>
> Pelo testemunho dos empresários a situação é

alarmante. Para Chap Chap (presidente do SECOVI), os tumultos ocorridos nos últimos dias confirmam essa situação: 'Não sabemos a origem desse movimento, nem temos elementos para avaliar a sua conotação política. Mas a crise de desemprego é um fato incontestável e algo precisa ser feito'" (Jornal Folha de São Paulo - "Construtores vão a Brasília 2a. feira"- 7/4/83).

Poucos dias depois da reunião da CBICC Romeu Chap Chap se expressaria da seguinte forma na coluna "SECOVI Informa":

"Em editorial publicado nesta coluna, a 3 de março do ano passado, dizíamos que a filosofia do SECOVI tem sido a de previnir antes de remediar. Um ano depois, em março passado retornamos em Brasília e levamos em sucessivas audiências - com a diretoria da Caixa Econômica Federal, com o secretário da Receita Federal, com os ministros Murillo Macedo, do Trabalho, Mário Andreazza, do Interior, e Ernane Galvêas, da Fazenda, e até mesmo com o presidente da República, João Figueiredo - nossas apreensões com o crescente desemprego do setor da construção habitacional, agravado neste momento pela recessão industrial, que vem gerando inúmeras demissões, em decorrência da conclusão de diversas obras públicas, pelos 22 governadores estaduais e 4.000 prefeitos municipais, que acabaram de deixar seus cargos.

Dizíamos ainda, por ocasião daquele editorial: 'Hoje há consciência de que o País se vê diante da influência de fatores relacionados com a situação internacional, que é de um mundo conturbado por inúmeros problemas gerados de crises sociais e econômicas. O que fica, de parte do SECOVI, é um apelo aos quadros dirigentes da Nação - e, nesse sentido, o SECOVI se põe como incondicional aliado - para que não se deixem abater pelo espectro das dificuldades existentes, as quais há igualmente a certeza de serem transitórias e, certamente, superáveis."

Neste sentido, o setor da construção aparece como solução imediata. Foi preciso, infelizmente, não só uma crise econômica, mas já social, na proporção de que vivemos hoje, com preocupante aumento dos índices de desemprego, para que o setor da construção fosse reconhecido como capaz de absorver a parcela mais significativa dessa mão-de-obra que vem sendo perigosamente despejada no mercado.

> Ora, o que faz o Brasil um país viável é justamente o fato de estar sempre diante de uma saída para suas crises. (Jornal O Estado de São Paulo "Cautela sim, paralização não!" 13/4/83).

A ambiguidade com que se reveste este e os demais discursos citados revela a astúcia política dos empresários diante das situações de conflito social, ao se posicionarem, segundo suas conveniências, quer do lado dos interesses sociais, quer do lado do poder estatal.

Essa mesma autúcia política verificada em relação ao movimento dos desempregados pode também ser observada em relação aos movimentos populares ligados aos problemas de moradia e de serviços de urbanização.

Como se sabe, no interior da crise política dos últimos anos e, principalmente por volta de 1978, (re)surgiram e passaram a se multiplicar movimentos dessa natureza pelas diferentes regiões do país.

Entre estes se destacam os movimentos de moradores de favelas que, além da conquista de melhorias urbanas passaram a levantar como uma de suas principais bandeiras de luta resistir para não serem expulsos de seus locais de moradia. Como relata VALLADARES (1980: 8-9), no Rio de Janeiro, por exemplo, cidade mais atingida pelos programas oficiais de remoção, à partir de 1979 houve "*um acirramento das lutas dos favelados em defesa de seus direitos. Eles retomam, após um período de aparente inércia e cooptação a bandeira da* ***urbanização****, entendida por eles como sinônimo de* ***luta pela posse da terra****. As Associações de Moradores voltam a se mobilizar, tanto ao nível*

interno, quanto ao nível de suas articulações com grupos externos que lhes dão apoio (notadamente a Igreja, através da Pastoral de Favelas). E a Federação das Associações de Favelas (antiga FAFEG e atual FAFERJ), que em 1969 foram alvo de forte repressão (ao tentar liderar os moradores da primeira favela atingida pela CHISAM[1]*, tendo subsequentemente passado por um longo período de letargia, reaparece a todo o vapor em 1979."*

Com origem nas grandes cidades, a ocorrência de movimentos como este começou a se multiplicar por todo o território nacional, inclusive, além das capitais dos estados.

A dimensão que foram assumindo veio suscitar uma série de críticas às políticas habitacional e urbana do Estado para as populações mais pobres. Num sentido mais amplo esses movimentos colocavam em cheque a omissão do Estado em relação a itens básicos de reprodução da força de trabalho. Num sentido particular, colocavam diretamente em questão a política do BNH.

A luta dos moradores contra a falta de serviços básicos de urbanização em seus bairros vinha se contrastar com o grande volume de recursos aplicados pelo Banco em obras sem qualquer retorno social.

Por outro lado, a luta dos favelados por permanecerem em seus locais de moradia colocava em questão a política habitacional do BNH para as populações de baixa renda, a qual se pautara até ali na perspectiva de expulsão, quer de forma explícita e sumária - como nos programas à moda da COHAB/GB - quer da forma chamada de "remoção branca" - como própria decorrência do processo de valorização imobiliária estimulada pelo Banco.

1 CHISAM - Órgão criado em 1968, sob subordinação do BNH, para continuidade aos programas de remoção de favelas do Rio de Janeiro.

As críticas ao Banco e as pressões sobre o Estado, de modo mais geral, no sentido de serem oferecidas respostas aos problemas do "habitat" popular se intensificaram ainda mais à partir de 1981.

Como noticiado amplamente pela imprensa, à partir de setembro deste ano, assistiu-se à proliferação das "invasões em massa" de terrenos urbanos, em que um grande número de famílias - levadas por uma situação de pauperização absoluta e pela impossibilidade de acesso a outras alternativas - se organizavam e, da noite para o dia, ocupavam, em conjunto, terrenos públicos e privados encontrados ociosos e neles demarcavam lotes e erguiam seus abrigos.[1]

O desenrolar desses fatos acabou suscitando o posicionamento de vários segmentos de sociedade, muitos deles se colocando pela necessidade de se estabelecer uma política alternativa de ocupação do solo e oferta de moradias e serviços de in

---

1 À partir de uma pesquisa em jornais, LAVIERI (1984) registrou, para o período de setembro de 1981 a 1983, a ocorrência desse fenômeno nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás, Pèrnambuco, Amazonas, Pará, Maranhão e Paraíba. Cabe destacar o caso da ocupação da "Fazenda Itupu", em terreno de propriedade do IAPAS, ocorrido em setembro de 1981, em São Paulo, a qual chegou a envolver 3 mil famílias de uma vez, o que equivale aproximadamente a um contíngente de cerca de 15 mil pessoas. Entre a série de casos registrados em São Paulo, Lavieri aponta 5 outros casos bastante expressivos, todos abarcando mais de 400 famílias que, somadas ao da "Fazenda Itupu", envolveram ao todo, cerca de 7 mil famílias. Somam-se a estes, os casos de "invasão" de conjuntos habitacionais do BNH que se encontravam desocupados ou mesmo inconclusos, como ocorreu com o "Conjunto Centreville", em São Paulo e com o "Conjunto Mangabeira", em João Pessoa. A pesquisa citada registrou, para o mesmo período, a ocorrência de 14 casos de "invasões" de conjuntos habitacionais: 6 em São Paulo, 2 no Rio de Janeiro, 3 na Paraíba, 1 no Ceará, 1 no Piauí e 1 no Ceará.

fra-estrutura urbana, segundo critérios de interesse social.[1]

Este tipo de repercussão do fenômeno das "invasões", além de sua proliferação em diversos pontos do território, vieram se constituir em novos componentes de intensificação dos conflitos na relação Estado/sociedade e, em particular, na relação BNH/sociedade.

Assim os empresários buscaram valer-se dessa situação de conflito.

É importante relembrar que, com a crise econômica, a habitação popular e os serviços de infraestrutura urbana tornaram-se empreendimentos seguros para as empresas construtoras. Diante disso, tornava-se bastante estratégico aos empresários vir a engrossar a corrente de pressões ao Estado pela melhoria das condições do "habitat" popular urbano. Inclusive porque, com a volta das eleições diretas para governador, que ocorreriam ao final de 1982, o Estado se encontrava bem mais vulne-

---

1 Em dezembro de 1981 foi lançado um manifesto nesse sentido assinado, em conjunto, pela Comissão Executiva Nacional do PT, por políticos ligados ao PMDB, pela CNBB, por associações de moradores e por órgãos de classe como a OAB, a Associação de Sociólogos e o Instituto Brasileiro de Planejamento de São Paulo (Jornal Folha de São Paulo - "Moradia e Uso do Solo" - 26/11/81).
Em fevereiro de 1982, na Assembléia Geral da CNBB, os bispos aprovaram um extenso documento entitulado "Uso do Solo e Ação Pastoral", analisando o problema das "invasões" e de moradia, em sentido geral, e propondo diretrizes para uma reforma urbana. Este documento apontava o BNH, em particular - e o Estado, de modo geral - como um dos responsáveis pela ocorrência das "invasões", face à sua omissão em atender à faixa da população que ganha até 3 salários mínimos. Além disso, criticava o BNH "pelos desvios para outros setores da economia de verbas, que por lei seriam destinadas à construção de casas e apartamentos e à sua infra-estrutura urbana". (Jornal Folha de São Paulo - "Evangelização é Exercida na Realidade Concreta". - 21/2/82).

rável às pressões.

Como se sabe, em certos estados do país as populações de favela representam um eleitorado muito importante. Assim, os empresários converteram ao seu favor o receio do Estado quanto ao julgamento nas urnas e a necessidade deste de criar mecanismos para evitar a total deterioração de sua legitimação política, oferecendo-se como "aliados" na busca de soluções.

É interessante observar que inclusive o SECOVI, que representa grandes construtoras com tradição em operações na faixa mais alta do mercado habitacional - como é o caso da Construtora Gomes de Almeida Fernandes, da Construtora Adolpho Lindenberg e da Construtora Romeu Chap Chap[1] - passaram também a reivindicar atenção ao "mercado popular" de habitações.

Poucos dias após a ocorrência das primeiras "invasões de massa" encontramos o seguinte pronunciamento do então presidente do SECOVI:

> "Convivendo em equilíbrio precário, há dois Brasis que se sobrepõem.
> - um, o país formal, que vive no respeito da lei e da ordem econômica e social;
> - o outro, o país informal, cujos cidadãos são aqueles nossos irmãos que vivem à margem do sistema legal e econômico.
>
> Seus habitantes estão em toda parte e aqui mesmo, a poucos metros de nós, morando em favelas e cortiços, tangenciando em alguns pontos a esfera econômica. Muitos deles têm empregos regulares, mostrando com isto sua parcial integração à sociedade organizada. Mas, do ponto de vista do direito, são invasores de áreas públicas e privadas.

---

1 Os representantes dessas construtoras compõem a própria diretoria do SECOVI.

> Sob o aspecto social, vivem em condições humanas e sanitárias inaceitáveis, condenados a uma crescente degradação.
>
> À parte consciente da sociedade brasileira, sem distinção de classe governante, política, empresarial, trabalhadora, pensante ou religiosa, cabe integrar no país formal e no mais curto prazo realizável, a massa dos habitantes do país informal, invertendo seu processo de crescimento.
>
> Esta é a luta de nossa entidade, à qual, temos sido fiéis e à qual não renunciaremos.
>
> Restabelecer a tradição brasileira de acesso a uma moradia digna em dois degraus, pela compra de um lote urbanizado e pela construção de uma casinha modesta é uma de nossas metas." (Informativo SECOVI nº 1, "Discurso do empresário Paulo André Germanos na transmissão do cargo de presidente do SECOVI" - Setembro de 1981).

Fica bastante evidente neste pronunciamento a preocupação dos empresários em defender a propriedade privada do solo, que vinha sendo colocada em risco pelas "invasões". No entanto, podemos dizer que manifesta-se também uma preocupação em se valer da situação e capturar as bandeiras populares - como é o caso da luta pela urbanização e pela posse da terra - convertendo-as em propostas onde os interesses empresariais pudessem vir a somar-se com os interesses populares.

Por outro lado, como podemos observar pelo pronunciamento que se segue, à semelhança do que ocorreu em relação ao movimento dos desempregados, ao mesmo tempo que os empresários procuraram fortalecer a corrente de pressões ao Estado pela melhoria das condições do "habitat" popular, eles procuraram também se apresentar ao Estado como aliados e como os mais aptos para contribuir para atenuar os conflitos decorrentes dessas pressões.

Na palestra proferida na Associação dos Dirigentes de

Vendas no Brasil, assim se expressaria o presidente do SECOVI sobre o problema habitacional:

> "Por que não facilitar o financiamento para aquisição de lotes adequados e do material necessário para a criação do embrião, por exemplo, pelo sistema auto-construção ou de mutirão?
>
> (...) Diante de tantos conflitos que assolam o campo da programação habitacional no país quero formular, nessa oportunidade um apelo nacional a todos os homens do Governo, Governadores, Prefeitos, Senadores, deputados, vereadores e iniciativa privada, para que lutemos no mesmo sentido de dotar o país de uma verdadeira política habitacional. Que se faça uma revisão de leis de uso e ocupação do solo, eliminando seus excessos e adequando-os à realidade sócio-econômica brasileira. Só assim, teremos condições de cumprir a meta de construir 1 milhão de moradias por ano.
>
> Realmente, meus senhores, para podermos ver nosso Presidente da República, João Figueiredo, cumprir, senão a meta de 6, pelo menos de 4 milhões de habitações, até o final de seu mandato, vamos precisar, isto sim, de um esforço conjunto de toda a Nação.
>
> Tenho certeza de que nós, empresários da construção habitacional, donos que somos, de respeitável parque industrial e "know-kow" reconhecidos internacionalmente, estamos preparados para cumprir com eficiência e dignidade, esta tarefa eminentemente social de habitar e empregar. Cabe-nos ainda lembrar, que a crise econômica é uma questão nacional, que o papel do homem do Governo é decisivo, para que o construtor possa levar a cabo essa missão respondendo aos grandes anseios da população." (Informativo SECOVI nº 3 - Setembro 1981).

Posteriormente o SECOVI apresentaria num documento ao presidente da República, João Batista Figueiredo, contendo as seguintes observações:

> "Trazemos com nosso trabalho, indicações para a solução dos problemas da falta de habitação e da geração de empregos, agravados nas zonas ur-

> banas e críticas nas grandes metrópoles...
>
> Nosso envolvimento como agentes promotores da construção habitacional, dentro dos programas empreendidos por este Governo (...) dá-nos condições de apontar caminhos a soluções que permitam alcançar as metas propostas.
>
> No entender do SECOVI, o atendimento às faixas populares, cuja maioria ganha pouco, é hoje, de fundamental importância, bem como é justa a prioridade dada aos programas de habitação de interesse social; o lote urbanizado, completado pelo esforço da auto-construção, é outra grande saída para a massa da população." (Jornal O Estado de São Paulo - Coluna "SECOVI Informa" - "Documento Entregue, pelo SECOVI, ao Presidente Figueiredo" - 21/4/82).

Como podemos ver pela matéria que se segue, postura semelhante seria assumida pela entidade máxima de representação dos empresários da construção civil, a CBICC:

> "O setor de construção civil defende, no documento à Presidência da República, o aumento dos investimentos governamentais em obras públicas 'que realmente atendam às necessidades da população'. Outra medida defendida é o estímulo às construções habitacionais de interesse social.
>
> A CBICC pede a adoção de 'incentivos à canalização de recursos à construção imobiliária à margem do Sistema Financeiro de Habitação." (Jornal Folha de São Paulo, "Empreiteiros Levarão à Aureliano Sugestões para Reativar o setor": 31/10/81).

Esse mesmo tipo de reivindicação seria manifestado em diversas outras falas de empresários. Pelo material de imprensa fica bastante evidente que, principalmente entre setembro de 1981 - quando tiveram início as "invasões de massa" - até às vésperas das eleições de 1982, o problema da habitação popular ganhou um espaço de destaque nos pronunciamentos das diferen-

tes entidades empresariais. Cabe ainda fazer referência às reivindicações que surgiram no 37º Encontro Nacional da Construção Civil, ocorrido em 12 de junho de 1982 no Rio de Janeiro, sob a promoção da CBICC.

Esse encontro reuniu 232 dirigentes de empresas do país e, com o argumento de que houve por parte dos empresários *"a preocupação em enfocar aquelas áreas onde o interesse específico se confunde com o interesse da sociedade"* aprovou, em plenária, 5 reivindicações a serem levadas à Presidência da República:

> "1 - Redirecionamento dos recursos disponíveis para um maior número de médias e pequenas obras de longo alcance social;
>
> 2 - compatibilização no planejamento das obras públicas de forma a adequá-lo à realidade nacional;
>
> 3 - garantia de que os recursos captados através do Sistema Financeiro de Habitação sejam totalmente aplicados no próprio sistema, prioritariamente em obras de habitação popular e saneamento básico;
>
> 4 - garantia de que os recursos captados através do Finsocial sejam efetivamente aplicados de acordo com as finalidades para os quais foi criado[1]; e
>
> 5 - controle das despesas na administração pública, que permita maior equilíbrio na relação custeio x investimento." (Jornal Folha de São Paulo, "Construção Civil Reclama mais Critério do Governo": 14/7/82).

---

1 A formação de recursos para construção de habitações populares e sua infra-estrutura básica foi um dos objetivos expressos oficialmente para a criação do Finsocial.

Pelo resultado desse Encontro e pelo número expressivo de empresas ali representadas podemos avaliar a habilidade dos empresários em superar suas diferenças e somar os esforços em torno das reivindicações que se colocavam como as mais viáveis ao momento econômico e político.

Vale observar que, embora aderindo ao movimento mais geral de reforçar as reivindicações pelo aumento de recursos para programas sociais, os empresários que atuam ao nível das faixas superiores do mercado imobiliário continuaram, através de suas entidades específicas, a pressionar o Estado para criar condições para a retomada de seu mercado tradicional.

Nesse sentido, como podemos observar pelas matérias que se seguem, a estratégia desses empresários seria a de se colocarem como se fossem porta-vozes na defesa dos interesses das classes médias:

> "'É fundamental para todos que o governo tenha mais confiança na gente e ouça aquilo que temos a dizer, especialmente para facilitar o acesso de todas as faixas da população à casa própria, estabelecer um planejamento adequado para as cidades e reativar todo o mercado imobiliário.'"
>
> A concessão desses três objetivos, entende o empresário Raul Leite Luna - diretor superintendente da Construtora Gomes de Almeida Fernandes[1] - é necessária para o atual estágio de desenvolvimento brasileiro. (...) 'Somos como cobertor de pobre: cobre a cabeça e descobre os pés e vice-versa. Os pequenos recursos que temos teriam que ser melhor distribuídos. Com relação a construção civil - observa - isso não vem acontecendo, pois a classe média não está sendo atendida.

---

1 Raul Leite Luna é também um dos diretores do SECOVI.

> Na realidade por pressões e até mesmo pelo direcionamento econômico atual o Sistema financeiro da Habitação vem atendendo exclusivamente as classes populares. Mais uma vez, explica Leite Luna, a política econômica seguiu o seu tradicional movimento pendular: vai muito para um lado ou para o outro'". (Jornal Folha de São Paulo, "É fundamental que o governo nos ouça": 2/5/82).

Comentando o fato da classe média estar sendo obrigada a trocar o "paraíso das zonas urbanas mais nobres pela periferia", diria o empresário Leon Alexandr[1]:

> "É preciso alterar esse quadro. A classe média não pode baixar seu padrão de vida de uma hora para outra". (Jornal Folha de São Paulo, "Preço do Terreno encarece Imóvel": 27/5/81).

UFPB
BIBLIOTECA CENTRAL

Como podemos observar, o mecanismo de defender a própria classe como se fossem interesses do outro é uma estratégia comum às diferentes reivindicações empresariais.

No caso específico da "defesa" das classes médias, podemos detectar dois argumentos básicos que estruturam o discurso dos empresários nas suas gestões ao Estado. De um lado, o discurso se faz no sentido de alertar para a ameaça econômica que poderia representar ao SFH o não atendimento das classes médias e, de outro, no sentido de alertar para o que isso tam-

---

1 Leon Alexandr é membro do Setor de Assuntos Urbanísticos e da Construção Civil e vice-presidente da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, como também é vice-presidente do SECOVI.

bem poderia representar enquanto ameaça política.

Em relação ao primeiro aspecto encontramos a seguinte observação do empresário Mauro Magalhães, presidente da ADEMI/RJ:

> "Do atendimento de nossas reivindicações depende a sobrevivência do próprio SFH, pois a classe média é que tem subsidiado a construção para a população de baixa renda. Agora, com a legislação salarial vigente, os aumentos diferenciais por faixa salarial e o reajuste das prestações na base do INPC, ela está tendo menos oportunidades de comprar sua casa própria". (REVISTA VISÃO, "um presente que preocupa": 2/3/81).

Observação semelhante seria feita pelo SECOVI, através do editorial da coluna "SECOVI Informa":

> "Recentemente, o presidente do BNH informou que a maior incidência de inadimplências no pagamento das prestações da casa própria está se verificando na classe média alta. Não é de estranhar que isto esteja ocorrendo justamente nesta faixa que, além de vir sofrendo crescente depauperamento no seu poder aquisitivo, em face da atual política salarial, 1º - paga juros mais altos, na compra do imóvel; 2º - é obrigada a apresentar uma poupança às vezes superior a 50% do valor do financiamento; 3º - não goza dos benefícios que têm direito as demais faixas, tais como a utilização da Tabela Price, prazos maiores de amortização dos financiamentos; isenção do IOF, devolução de parcela das prestações (o chamado benefício fiscal), entre outros.
>
> A classe média vem sendo assim, gradualmente esquecida na atual política habitacional. Tal desassistência, por certo, já está a merecer, no entender do SECOVI, uma atenção especial dos homens do governo. Não se pode esquecer que as faixas médias da população subsidiam as faixas mais populares. Na compra da casa própria elas pagam juros mais altos, para que estes sejam mais baixos nas faixas populares." (Jornal O Estado de São Paulo, "Classe Média: A Perda do Poder de Compra da Casa Própria", 31/2/82).

Por outro lado, na estruturação do argumento dos empresários, o abandono da classe média representaria uma ameaça política:

> "Acho muito importante passarmos a dar atenção à classe média - ao professor da faculdade, ao professor de escola que não tem acesso a casa própria, ou paga um financiamento mais alto, sem receber nenhum tipo de incentivo. Esse homem é o descontente, vai gerar intranquilidade social no País. Acho que o Programa Nacional da Habitação está esquecendo o "calcanhar" da tranquilidade social, que é o homem da classe média".[1] (Jornal Folha de São Paulo- "Financiar para Alugar pode ser a saída - 14/3/82)

O que se observa é que da mesma forma que os empresários buscaram se valer das manifestações de insatisfação das populações mais pobres, eles também buscaram tirar partido das manifestações de insatisfação no seio das classes medias, face à súbita redução dos privilégios anteriormente recebidos. Não podemos deixar de estabelecer relações, entre os argumentos levantados pelo empresário acima citado e as greves nacionais de docentes universitários por reposição salarial que passaram a ocorrer com uma certa freqüência à partir de 1980, além das greves dos médicos e de outras categorias profissionais de nível superior.

Nos editoriais da coluna "SECOVI Informa" encontramos vários outros exemplos de argumentos semelhantes ao citado an-

---

1 Observação feita pelo empresário Júlio Bogoricim da diretoria do SECOVI, no debate sobre Mercado Imobiliário promovido pelo Jornal Folha de São Paulo.

teriormente, entre eles podemos citar:

> "No Brasil, a empreitada a ser vencida na construção de habitações não tem precedentes. E é volumosa e suficiente para que, desde já, nos preocupemos com o equilíbrio social. Devem ser assistidas, sim, as camadas da população de baixa renda, proporcionando-lhes lotes de terrenos mais baratos, que lhes permitam a construção por mutirão. As COHAB's devem se ater, sem dúvida, ao fim social para que foram criadas, atendendo às famílias até 5 salários mínimos de renda.
>
> Há, no entanto, um buraco socialmente indigesto que vem sendo formado nesse processo: a crescente desassistência à classe média (...)
>
> ... Os recursos para a casa popular são provenientes do FGTS, alimentado substancialmente pela classe média.
>
> Na verdade, é a classe média que vem impulsionando este País desde 1964, assumindo o papel de única força capaz de elevar o Brasil ao ambiciona do patamar de grande potência. Miná-la, naquilo que ela tem de vital - a segurança a partir da habitação - é, senão incoerente agora, pelo menos socialmente perigoso." (Jornal O Estado de São Paulo, "Classe Médica: A perda de Poder de Compra da Casa Própria": 31/3/82).

Um documento com uma redação bastante próxima a esta seria posteriormente entregue ao presidente da República pelo SECOVI. Na exposição de motivos das reivindicações do Sindicato para a ativação do mercado imobiliário encontramos a seguinte alegação:

> "Resta um importante segmento da sociedade que não pode ser sacrificado, como vem sendo a classe média.
>
> Ora, foi a classe que impulsionou este País, quando se fez necessário acabar com a desordem que aqui se implantava, antes de 1964. Em termos políticos, é a classe média a grande geradora da opinião pública e assisti-la naquilo que ela tem de vital - a segurança com a habitação - é, óbvia mente, salutar e impositivo". (Jornal O Estado de São Paulo, coluna "SECOVI Informa" 21/4/82).

Para finalizar, cabe ainda nos referirmos à postura assumida pelos empresários face o movimento de mutuários contra os aumentos das prestações da casa própria.

Como foi amplamente divulgado, em 1983, alegando proteger os recursos do SFH contra a inflação, o BNH desconsiderando o Plano de Equivalência Salarial dos contratos com os mutuários, resolveu se basear no índice de variação da UPC para corrigir as prestações habitacionais daquele ano, índice este que estava bem acima dos índices de reajuste salarial. Assim, em julho de 1983 as prestações foram corrigidas em 130,42%, o que correspondia à variação da UPC de julho de 1982 a julho de 1983. Enquanto isso, neste mesmo período - conforme comparece registrado na própria circular do BNH que definiu a correção das prestações em julho de 1983[1] - os mutuários atingidos pelo decreto-lei salarial nº 2024/83 e que ganhavam até 7 salários mínimos tiveram seus salários reajustados em 109%, os da faixa de 7 a 15 salários mínimos em 104%, os da faixa de 15 a 20 salários mínimos em 101% e, os da faixa de mais de 20 salários mínimos, em 98%. Por outro lado, o reajuste salarial concedido aos funcionários públicos foi de 82%.

Diante dessa disparidade entre a correção das prestações e o reajuste dos salários emergiu, com grande força, um movimento de ações judiciais coletivas contra o BNH, envolvendo um número expressivo de mutuários.

---

1 Circular nº 131/83 de 16/7/83.

Segundo o trabalho apresentado por MARTINS (1984) na X Conferência Nacional da OAB, em Recife, até meados de 1984 esse movimento já contava com cerca de 200 mil mutuários, organizados em 18 Estados, além do DF, através de associações e federações de moradores e de mutuários, o que levou o BNH à situação do órgão mais acionado do mundo.

Diante desse quadro, observamos uma postura aparentemente contraditória por parte dos empresários ligados a atividades de produção e comercialização de imóveis. Por um lado, eles passaram a apoiar o movimento dos mutuários, entrando num confronto direto com o Estado em relação à condução da política do SFH. Por outro lado, eles passaram a defender o SFH.

Obviamente que esse primeiro aspecto da postura dos empresários deveu-se ao fato de que a decretação do reajuste de 1983 afetava não só os mutuários, mas vinha também repercutir negativamente sobre seus próprios empreendimentos. Era de se esperar - como de fato ocorreu - que os potenciais pretendentes a financiamentos do SFH se retraíssem, levados pelo receio de não conseguirem suportar os encargos exigidos a partir da decretação do reajuste. Como conseqüência, sem obter vazão no mercado, os estoques de imóveis passariam a se avolumar. Nessa medida, a estratégia mais viável aos empresários como forma de reverter esse quadro, era a de se aliar aos mutuários fortalecendo o cerco de pressões ao Estado para que o BNH recuasse da decisão.

Assim, à ameaça do BNH de decretar a mora aos mutuários que deixassem de pagar para recorrer à Justiça, em artigo assinado, o empresário Pedro Mariano Wendel, presidente do Sindica

to de Corretores de Imóveis, definiu da seguinte forma a posição do Sindicato:

> "Por muitas razões - bastante conhecidas - e das quais culpa alguma têm os mutuários adquirentes no SFH, impossível se torna, agora, o atendimento das exigências que lhes impõe o sistema, bem disvirtuado pelos descaminhos em que entrou. Por isso, repugna à razão dizer-se ou pretender-se que estejam em mora os adquirentes da casa própria e os mutuários do SFH. Sua inadimplência inexiste, pois cumpriram e têm cumprido todas as obrigações que lhes foram impostas pelo Sistema.
>
> Não se há de considerar em mora quem, num sistema fiscalizado e dirigido pelo Estado, não pode, de forma alguma, atender às atuais exigências que lhes fazem e que decorrem do caos econômico-financeiro em que se encontra a Nação.
>
> Não se pode ferir a consciência nacional com a pretensão de imputar mora aos mutuários do SFH e adquirentes da casa própria só porque a estes é humanamente impossível atender às injustificáveis e esmagadoras exigências de um Sistema em cuja segurança e idoneidade confiaram.
>
> Em mora - e isto sim grita a consciência nacional - está o Sistema, está o Estado que, por incúria, permitiu que todo um grande plano, aos poucos e num crescendo incompreensível se deteriorasse." (Jornal Folha de São Paulo, "SFH está em mora com os adquirentes de imóvel próprio" - 24/7/83).

Como veremos, os empresários passaram não só a pressionar pelo respeito ao direito legal de equivalência salarial do reajuste das prestações, como também a incentivar o movimento de ações judiciais contra o BNH.

É o que podemos observar, por exemplo, pelas declarações do empresário Rogério Paiva, diretor da Bolsa de Imóveis do Brasil e conselheiro do Conselho Regional de Corretores de Imóveis, quando o Governo numa clara tentativa de desmobilizar o movimento dos mutuários e de atenuar o impacto causado pelo au

mento de 130,42%, decidiu oferecer, através do decreto nº 2045, a alternativa de um aumento de 90,728%, desde que o mutuário aceitasse refazer seu contrato, optando pela periodicidade semestral na correção das prestações:

> "Essa medida não resolve o problema dos mutuários". Lembrando que quem optar por essa anternativa perde o direito de recorrer judicialmente, Paiva afirma que o decreto anterior era melhor e mais humano, mas, a ser ver, "o mutuário não deve aceitar nenhum dos dois, e sim ir à Justiça fazer valer o seu direito de equivalência salarial." (Jornal Folha de São Paulo, "Melhor Apelar à Justiça" - 16/7/83).

Para estimular o movimento de acionar o BNH judicialmente alguns empresários chegaram inclusive a se fazer representar para dar assessoria direta ao movimento juntamente com a OAB/SP (Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo).

Esse é o caso, por exemplo, de Teresa Neuman da diretoria do Conselho Regional de Corretores de Imóveis (SP), ex-advogada do PROCON (Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor) e membro da comissão da OAB/SP para estudos dos problemas do BNH.

Em artigo publicado recentemente ela se refere ao apoio dado ao movimento:

> "Revivi o ano de 1983, lembrei que, na Velha República, sob a força do arbítrio até dos tecnocratas... a luta dos mutuários foi apoiada pela imprensa de todo o Brasil. Ao seu lado estava também a OAB de São Paulo, que em sua defesa ergueu uma bandeira sem medo e sem acordo (...).
> ... Estudávamos tardes e noites a fio, enquanto o governo apresentava, através de vários decretos, fórmulas esdrúxulas articuladas nos gabine-

> tes de certos mandantes economistas criando-se um verdadeiro caos jurídico, e verdadeiro escárnio social.
>
> A comissão da OAB de São Paulo lastreada por juristas do quilate do Dr. João Nascimento Franco, Nelson Korranski, Biasi Antonio Rogiero, José Eduardo Loureiro, Rubens Approbato Machado e esta que subscreve o artigo, indicou o caminho da Justiça, posto que a lei 4380/64 e a Constituição Brasileira, nos esclareciam a cada sessão de estudos que este seria o mais correto e mais seguro dos caminhos a serem trilhados pelos mutuários." (Jornal Folha de São Paulo, "Mutuários devem lutar pela legalidade da Nova República - 20/4/85).

O SECOVI, por seu lado, buscou pressionar diretamente o BNH a recuar da decisão, responsabilizando o Estado por cobrir os prejuízos que pudessem advir neste caso. Em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, após informar que o SECOVI havia entregue um documento ao presidente do BNH reivindicando que *"a correção das prestações fosse exatamente igual a correção do salário da classe a que pertence o mutuário"* e que *"em hipótese nenhuma sejam alteradas as cláusulas contratuais dos mutuários"*, o presidente do Sindicato respondeu da seguinte forma, quando questionado sobre a posição dos agentes financeiros que alegavam que com isto "*haveria um 'buraco' pois se estaria recebendo dinheiro corrigido a 100% para se pagar a 130% a quem emprestou*":

> "Dane-se o 'buraco'. O governo está aí para responder por seus erros. Ele que cubra se houver. Este 'buraco' é hipotético. Você está projetando para 10, 15 anos um 'buraco'! (...)
>
> Eu não mudo nada. Se você comprou imóvel há três anos, e tem um contrato, segue o teu contrato. A diferença é problema de quem armou a besteira. Deu diferença? Mas você está pagando o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), quer dizer, você já está pagando. Agora, se eles calcu

laram errado, se a inflação disparou, o mutuário não tem nada com isso.

Eu não estou contra o BNH, mas pela Justiça. Vão dizer: 'Ah, mas lá no fim vai haver um rombo'. O rombo será maior se ninguém pagar nada. Não é o agente financeiro que tem que assumir isto, na minha opinião. É o governo." ("Prestação da Casa Própria deve ter reajuste igual ao do salário - Reivindicação é também dos empresários, diz Chap Chap" - 3/9/83).

Nessa mesma direção se posicionaria também o empresário César Romero Galardo, diretor de Atual Participação Imobiliária. Disse ele:

"Se o governo pode servir de hospital para os grandes conglomerados financeiros, ele pode também subsidiar salários e prestações e possibilitar, assim, a retomada do desenvolvimento econômico através da reativação do setor que mais emprega mão-de-obra, a indústria da construção civil (...)" (Jornal Folha de São Paulo - "Mercado só Voltará ao Normal com o Fim do Arrocho Salarial" - 21/8/83).

Paralelamente a essas contestações, o que podemos observar é que os empresários passaram a se manifestar publicamente também no sentido de tentar defender e preservar a imagem do BNH e do SFH.

No editorial da coluna "SECOVI Informa", por exemplo, encontramos a seguinte observação:

"É fundamental - o que aliás tem sido preconizado por toda a diretoria do SECOVI - salvar o SFH (...) O importante é frisar que o Plano Nacional de Habitação e o SFH estão sofrendo juntamente com a população, ansiosa por um teto, e as empresas produtoras de moradias - grandes geradoras de empregos - os males da atual crise antes polí-

> tica e depois econômica.
>
> Precisamos salvá-los para o bem de todo este País, tão carente de moradias, pois o Plano Nacional de Habitação é uma das maiores conquistas deste país." (Jornal o Estado de São Paulo -"É preciso Salvar o Sistema Financeiro de Habitação" - 28/9/83).

Por outro lado, uma série de empresários passou a se manifestar individualmente escrevendo artigos e dando entrevistas nessa mesma direção.

Podemos citar como exemplo a entrevista do empresário Celso Sabino[1]:

> "O BNH continua a ser uma 'mãe', pois, se o mutuário perder o emprego poderá negociar a prorrogação de sua dívida ou utilizar-se de outros recursos que lhe permitam ficar no imóvel até poder retomar os pagamentos, o que não acontece com aquele que mora em imóvel alugado".
>
> A afirmação é do gerente de vendas da Gevim - Grupo Empresarial de Vendas Ltda. - Celso Sabino, e resume a opinião de técnicos, empresários e homem de vendas do setor imobiliário sobre as vantagens de se comprar imóvel financiado pelo SFH. Em luta para vencer a "sinistrose" criada em torno do reajuste de 130,42% aplicável às prestações com vencimento à partir do dia 1º do mês, eles insistem em um fato que consideram essencial para quebrar as resistências dos potenciais compradores: o que aconteceu este mês foi uma anomalia, e não vai se repetir." (Jornal Folha de São Paulo, "Comprar Imóvel pelo SFH ainda é Uma Boa Opção, dizem os empresários" - 24/7/83).

---

1 Opiniões de empresários com um conteúdo semelhante a deste são encontradas ainda as seguintes matérias: no Jornal Folha de São Paulo - "Imóvel é melhor opção do que ouro e dólar, diz empresário - 17/7/83; "Poupança e Casa Própria para vencer a Crise" - 23/7/83; "Empresário quer Programa de TV para Esclarecer o que é o SFH" - 31/7/83; "Comprar Imóvel, mesmo pelo SFH ainda é melhor negócio que alugar" - 20/8/83; "Comprar Imóvel na "Baixa" sempre foi um bom negócio, diz empresário" - 27/8/83; "Economia Garante Sobrevivência do preço do Custo, diz Olsen" - 28/8/83; "Preços dos Imóveis vão subir 40% até o fim do ano, prevê empresário" - 3/9/83.

O que se observa, portanto, é que embora fosse estratégico para os empresários aderir às contestações ao SFH em relação à decretação do reajuste, isso lhes criava uma situação contraditória. No limite, a avalanche de críticas ao Sistema, acabava por contribuir para aumentar ainda mais as resistências dos potenciais pretendentes a financiamentos imobiliários. Nessa medida, a atitude dos empresários em defender paralelamente o SFH, embora aparentemente contraditória com a estratégia anterior, aparece como perfeitamente coerente, no sentido de buscar quebrar essas resistências, como bem aponta o articulista da "Folha".

Por trás de todas as estratégias aqui alinhavadas fica bastante evidente, em primeiro lugar, a existência de um alto grau organizativo por parte dos empresários ligados às atividades de construção civil.

Ao mesmo tempo que se percebe que se organizam em um número bastante significativo de entidades de classe, definidas segundo as especificidades de campos de atuação, o que lhes confere a independência para lutar por seus interesses específicos, percebe-se também que essa diversidade, e as fricções internas que dela certamente resultam, são habilmente superadas na composição de alianças em torno de objetivos comuns para fazer valer o seu poder de pressão.

Soma-se a isto a sagacidade que demonstram em tirar partido dos movimentos populares, fazendo crescer o peso de suas reivindicações, ao incorporar a estas, segundo suas conveniên-

cias, as demandas sociais colocadas por estes movimentos. E, na medida que tais demandas possam, de alguma forma, convergir com seus interesses, não exitam em se associarem a outros interesses de classe e em ferirem ou se oporem ao Estado. Por outro lado, se mostram como leais defensores do Estado, desde que esteja em jogo a preservação das vantagens que o SFH possa lhes oferecer.

Ou seja, bandeiras contraditórias são ardilosamente convertidas a seu favor.

Como se viu, é com o mesmo empenho que defendem simultaneamente o BNH e o emprego de Justiça contra o BNH, ou que defendem as manifestações de rebeldia civil e evocam a fidelidade às diretrizes do golpe de 64.

A rapidez com que se mobilizam e que criam uma linguagem comum para defender seus interesses; a facilidade de acesso direto aos níveis máximos do poder estatal; a ação extremamente dinâmica, coordenada e atenta para as novas situações colocadas pelo cotidiano e a iniciativa que demonstram em desenvolver estratégias sofisticadas e diversificadas, lançando mão dos meios de comunicação e expedientes científicos para influir nas instâncias estatais de decisão, são outras características que expressam o seu grau organizativo e sua astúcia política.

Isso demonstra que, na disputa dos recursos e dos demais instrumentos de planejamento do BNH, não é sem pressões, sem capacidade de organização, iniciativa e astúcia política que os empresários têm conseguido fazer com que seus interesses sejam privilegiados.

Caberia perguntar o papel que têm assumido os movimentos populares na condução da política do BNH nos últimos anos.

Obviamente que a constatação de que o BNH tem priorizado as demandas empresariais, ou que os empresários têm sabido converter a seu favor as demandas colocadas pelos movimentos populares, não significa, necessariamente, que esses movimentos também não tenham exercido uma certa dose de influência nas mudanças que vêm ocorrendo na política do Banco.

Temos que considerar que a grande expressividade assumida pelos movimentos populares nos últimos anos, se constituiu em um dos elementos importantes para o estabelecimento da nova correlação de forças políticas da sociedade, e, portanto, para aumentar ainda mais o fosso entre o Estado e a Nação. Diante disso, é evidente que, como forma de buscar evitar a total deterioração da legitimidade do Estado, o BNH se veria forçado a também criar respostas aos reclamos colocados por esses novos atores sociais.

O próprio fato dos empresários terem buscado se valer das demandas colocadas pelos movimentos populares para aumentar a sua força de pressão, indica o reconhecimento da importância desses movimentos e da delicada situação em que colocavam o Estado naquela conjuntura de crise política.

Só para citar alguns exemplos, não podemos deixar de imputar às pressões dos movimentos de moradores contra os programas de remoção empreendidos pelas COHAB's, a recente substituição destes programas pelos de urbanização de favelas. Por outro lado, fica bastante evidente que o movimento dos mutuários, não só pelo seu conteúdo propriamente político, mas também e,

principalmente pelo abalo econômico que causou ao SFH, é que foi o elemento básico das recentes reformulações nos planos de financiamento do sistema.

No entanto, temos também que considerar que o longo período de silêncio imposto pelo regime pós-64, criou um imenso descompasso entre os setores populares e empresariais em relação aos seus níveis de articulação política e de interferência nas instâncias de decisão estatal.

Neste particular, a história recente nos oferece uma série de exemplos da situação de grande desvantagem em que ainda se encontram os setores populares e, em contraposição da agilidade com que os setores dominantes têm conseguido se antecipar a eles no embate de forças políticas.

No plano mais geral, um dos exemplos significativos foi a derrota das reivindicações colocadas pelo movimento de maior mobilização popular registrado, até então, na história do país, como foi o movimento pelas eleições diretas, com a contraparti da de uma rápida articulação dos setores dominantes para compor alianças ao nível do próprio poder e para catalizar as insatisfações populares, dando ampla legitimidade, mesmo que pela via de eleição indireta, ao "candidato da conciliação nacional".

Com relação às mudanças na condução da política do BNH, em particular, como já nos referimos, existem indicadores de que as pressões populares têm exercido um certo peso nessas mudanças. Contudo, o que podemos observar é que as mudanças resultantes dessas pressões se restringem a paliativos não chegando a representar avanços qualitativos no sentido de conquis

ta de um conteúdo mais social nos programas e planos de financiamento do SFH. Em outras palavras, em que pese as mudanças, elas não chegaram a alterar a estrutura básica de operacionalização do sistema, que tem como um de seus aspectos principais, garantir a todos os seus agentes, inclusive ao BNH, o retorno do capital investido, acrescido de um excedente na forma de lucro. Ou seja, as mudanças não chegaram a levar o BNH a recuar da posição de não assumir subsídios, condição essencial para que a maioria da população possa ter acesso aos benefícios do sistema.

No entanto, se os interesses populares têm sido respondidos com paliativos, o mesmo não podemos dizer em relação ao atendimento dos interesses empresariais. Como procuramos mostrar nos capítulos III e IV, os empresários mesmo com a crise econômica, e com a situação de instabilidade política do Estado, mantiveram uma posição totalmente privilegiada na repartição dos benefícios do sistema, sendo contemplados com subsídios e com as garantias oferecidas pelo BNH aos seus empreendimentos.

A manutenção dessa posição por parte dos empresários, em contraste com a fragilidade das conquistas por parte dos setores populares, revela por si só, o descompasso entre suas capacidades de influir na condução da política do BNH.

Obviamente, que a superação ou não superação desse descompasso por parte dos setores populares não tem o seu destino previamente traçado, estando a depender em grande parte, da forma como num plano mais geral, estes redefinirão suas posições e suas estratégias, diante do novo quadro político e diante do embate de forças que nele será travado entre os diferentes atores sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:
CONTRIBUIÇÕES AO ESTUDO DO BNH

Como procuramos evidenciar ao longo deste trabalho, guardadas as suas especificidades, o BNH é uma instituição exemplar na retratação da forma como, à nível mais geral, se configurou o Estado Brasileiro dentro do processo de expansão do capitalismo monopolista no País. Em outras palavras, na estruturação e ação do Banco expressa-se concretamente este novo Estado, na sua forma de ser e de se relacionar com a sociedade.

Nessa medida, ao se pensar o BNH - sem evidentemente deixar de examinar o contexto conjuntural no qual se insere a sua criação e a evolução de sua política - consideramos fundamental avaliá-lo também sob este ângulo: sob o ângulo de uma instituição estatal, cuja conformação e modo de intervir na economia e nos processos sociais e políticos responde a determinadas exigências colocadas pela forma mesma como veio se estruturar a economia brasileira e, no interior dela, o Estado, na fase monopolista do capitalismo no Brasil.

Entendemos que os caminhos de análise nesta direção aqui experimentados - mesmo que para serem contraditados e superados - poderiam contribuir como novos pontos de referência para aqueles que venham a se debruçar sobre o estudo do Banco.

Nesse sentido, gostaríamos de concluir este trabalho por uma breve recolocação dos principais pontos analisados, indi-

cando em relação a alguns deles a forma como se construiu o nosso entendimento.

No âmbito específico da produção imobiliária, como vimos, ocorreram certas transformações à partir de 1964, ao nível institucional e financeiro, que foram significativas como medidas de ajuste ao processo de concentração e centralização da economia que se encontrava em curso.

Ao nível da estruturação institucional, tais transformações poderiam ser assim resumidas:

- na ocorrência de uma ruptura radical com as práticas atomizadas anteriormente existentes, mediante a formação do SFH como um sistema único de financiamento e promoção imobiliária, concentrador de todas as atividades e instituições nesse campo;

- no paralelo rompimento com as práticas que se estruturavam independentemente do Estado, à partir do surgimento de um macro pode estatal expresso na figura do BNH, o qual, detendo de forma centralizada um volume significativo de recursos e o comando decisório sobre as atividades do SFH, passou a articular o conjunto da produção imobiliária, fazendo gravitar em torno de le todas as instituições ligadas a este tipo de produção;

- na intensificação dos encargos assumidos pelo Estado junto às empresas privadas promotoras e de crédito

imobiliário, consubstanciada na ação do BNH como garantidor das condições gerais de produção e das condições específicas de reprodução de seus capitais;

- na instensificação de seus encargos também na esfera da reprodução da força de trabalho, expressa num aumento considerável de seus investimentos em habitação e outros bens de consumo coletivo, porém com a sua concomitante desobrigação em relação aos custos dessa reprodução, pela supressão dos encargos com subsídios aos trabalhadores;

- e, no rompimento com o vínculo estreito que havia anteriormente entre as instituições públicas e os órgãos de classe profissionais de trabalhadores, com a transformação da clientela e contribuintes no "público em geral".

Em relação à estruturação financeira, as transformações poderiam ser assim resumidas:

- numa ruptura radical com a anterior operacionalização deficitária dos órgãos públicos, através da incorporação dos lucros nos empreendimentos imobiliários estatais;

- na geração de uma volumosa base financeira com recursos renováveis para ser gerenciada pelo Estado, con-

cretizada não só pelos lucros auferidos nos empreendimentos, como também pelos seus próprios instrumentos de mobilização financeira - o FGTS, principalmente, no caso do BNH, e as cadernetas de poupança, no caso das caixas econômicas;

- na total reestruturação dos instrumentos de captação de recursos de natureza voluntária, de forma a torná-los mais eficazes para o "enxugamento" de pequenos recursos excedentes - os quais antes permaneciam retidos ao nível das "economias" domésticas e agora confluem para a esfera financeira e retornam ao processo produtivo;

- no surgimento de uma relação de estreita dependência dos instrumentos de captação de recursos privados aos públicos, na medida que é o BNH, através de seus fundos de arrecadação compulsória que lhes fornece a garantia de operacionalização;

- na introdução da correção monetária em todas as transações financeiras do novo sistema como elemento de proteção à descapitalização dos investimentos públicos e privados e como elemento de indução aos pequenos investimentos;

- e, finalmente, na geração de um padrão de especialização financeira que veio fornecer a autonomia suficien

te para apoiar o setor da construção civil no sentido de promover a expansão imobiliária urbana e, ao mesmo tempo, conter a suficiente abertura para atender a outros tipos de demanda.

Colocada essa visão mais geral das transformações que ocorreram no âmbito da produção imobiliária, consideramos importante explicitar a maneira como se formou o nosso entendimento sobre o que motivou o regime pós-64 a eleger o setor da construção civil para ser particularmente "favorecido" com um suporte financeiro estatal nas proporções do BNH.

Como assinalamos na introdução deste trabalho, tornou-se corrente interpretar esse "favorecimento" como uma estratégia do regime para enfrentar o impasse depressivo que vivia a economia brasileira nos anos sessenta. Contudo, à medida que fomos aprofundando a análise, este tipo de interpretação - como única ou como principal explicação econômica para o fato - tornava-se, para nós, cada vez mais passível de contestação. Por um lado, porque a possibilidade do regime ter como objetivo atender a um problema momentâneo de crise econômica não nos parecia justificar, por si só, a implantação de um empreendimento que já surgiu introduzindo transformações e deitando raízes profundas, como foi o caso do BNH. Por outro lado, porque considerávamos o fato de que a criação das condições financeiras mais sólidas para impulsionar o setor da construção civil - via instituição do FGTS e reformulação das cadernetas de poupança - veio ocorrer não na fase mais aguda da crise econômica, mas sim nos anos 1967/68, quando, à partir de um conjunto

de medidas de caráter bem mais abrangente, foram lançadas as bases efetivas para a retomada do crescimento.

No sentido de avançar além desses questionamentos, passamos a ter a nossa atenção despertada para o entendimento das relações que o setor da construção civil mantém com os demais setores da economia. Dentre essas relações, evidenciava-se o caráter complementar da construção civil, enquanto elemento essencial e indispensável para atender às diferentes demandas setoriais em termos de infra-estrutura, instalações e equipamentos. Diante disso, e tendo em vista que a dinâmica de monopolização da economia veio intensificar profundamente essas demandas de parte de todos os setores, colocou-se para nós, como uma resposta mais plauzível àquela indagação inicial, a necessidade da construção civil ser fortemente instrumentalizada para corresponder à sua parcela complementar ao nível das exigências requeridas.

Essa correspondência em capacidade de realização e velocidade de produção só poderia evidentemente ser resolvida se, à semelhança do que ocorreu com os demais setores produtivos, o setor da construção civil estivesse articulado a uma sólida base financeira. Contudo, particularizaria a forma de atenção a este setor o fato de seus empreendimentos, por um lado, exigirem, a cada operação seja na instância da produção - seja na instância do mercado - a mobilização de um volume significativo de recursos e, por outro, exigirem também largos prazos de maturação para o retorno dos investimentos. Nessa medida, a base financeira a lhe ser destinada não só necessitaria ser de grandes dimensões, como, comparativamente aos demais setores,

de funcionar sob uma mais estreita intermediação do Estado.

A nosso ver, portanto, esses aspectos terão certamente influído em grande parte na decisão do regime oferecer uma atenção tão destacada do Estado ao setor da construção civil, via criação do BNH.

É preciso considerar, por outro lado, que a garantia da construção civil poder corresponder ao seu papel complementar dentro da dinâmica de monopolização da economia exigiria a ampliação da intervenção do Estado nas atividades deste setor não só em termos de um suporte de recursos. Como já nos referimos, pela própria natureza da forma de expansão do capitalismo monopolista, a grande parte das demandas por infra-estrutura, equipamentos e instalações tenderia a ocorrer no âmbito das cidades, o que solicitaria rápidas e profundas transformações em seu espaço físico. Dentro deste contexto, o Estado viria assumir um papel também preponderante enquanto elemento essencial para readequar a estrutura urbana a essas transformações, voltando nesse sentido seus instrumentos de planejamento.

Isso fica evidenciado nos aspectos que vieram nortear a política urbana do BNH. A exemplo do que foi analisado anteriormente, podemos perceber, em primeiro lugar, o efeito catalizador que a política de concessão de financiamentos residenciais principalmente a imóveis novos exerce sobre a dinâmica de reformulação do espaço urbano. Na leitura que fazemos, a prioridade sobre o novo, definida em lei, veio, de um lado, estimular o lançamento de bairros e instalações cada vez mais "modernos" e "atraentes" e, de outro, incitar a absolescência e reestruturação dos antigos bairros para a acolhida de novos

usos.

Em segundo lugar, podemos perceber que as áreas que sofreram intervenção dos programas oficiais de remoção de favelas vieram acolher atividades, instalações e equipamentos chaves da nova ordem político-econômica.

Por outro lado, que através da política de conjuntos habitacionais periféricos o BNH veio contribuir para imprimir uma maior aceleração no processo de expansão do perímetro urbano e no processo de ocupação dos vazios intersticiais que foram se formando entre o centro e a periferia das cidades.

Podemos também perceber o papel do BNH na redefinição dos "bairros nobres" dentro do tecido urbano, via seus programas de revitalização de áreas, como é o caso, por exemplo, do Projeto Cura. Como procuramos mostrar, o BNH, através de programas desse tipo, atua no sentido de criar em certos pontos das cidades elementos que influem, ao mesmo tempo, na atração e expulsão de população, o que tem amplos reflexos sobre a reordenação do espaço urbano. Isso porque ao mesmo tempo que estimula a que moradores de antigos "bairros nobres" abandonem seus locais de moradia em favor de zonas tornadas mais "prestigiosas" e "atraentes" com a ação do projeto - e esses antigos bairros estão muitas vezes sendo requisitados para acomodar a ampliação do sistema viário, redes de bancos, instalações comerciais e outros tipos de instalações - faz também com que seja expulsa das áreas sob intervenção a parcela da população aí residente que não tem capacidade de arcar com os novos valores e custos que essas áreas vêm assumir e que terá que buscar outras áreas para se acomodar no tecido urbano.

Diante desse conjunto de aspectos, ressaltamos mais uma vez a importância de se dar atenção a ação do BNH na dinâmica de reformulação do espaço urbano para novos usos, novos equipamentos e novas populações, na medida que entendemos que sua ação nesse sentido propicia um rápido ajuste da estrutura urbana às novas exigências da ordem econômica.

Na avaliação do papel do BNH no plano financeiro, por outro lado, consideramos fundamental que seja examinada a sua atuação como intermediador dos recursos do FGTS, no sentido de subsidiar uma verdadeira superacumulação nesse plano, contribuindo, inclusive, para a formação de conglomerados. A nosso ver, deve também ser levado em conta que a ação do BNH do ponto de vista financeiro extrapola em muito o SFH. Ficou patente que, ao gerenciar os recursos do FGTS, o BNH penetra em todo o Sistema Financeiro Nacional, envolvendo, portanto, não só o SBPE, mas toda a rede de Bancos Comerciais, Financeiras e Bancos de Investimento, como também as finanças da União.

Do mesmo modo que para o plano financeiro, podemos perceber que os recursos do FGTS transitam entre os mais diversos setores produtivos, subsidiando, em escala ampla, os empreendimentos produtivos públicos e privados. Não devemos desconsiderar, no entanto, a particular importância do BNH para o setor da construção civil, expressa no pronunciado aumento do número de obras e empresas deste setor nos últimos anos.

O fomento às obras de infra-estrutura urbana, se por um lado cumpre de forma genérica a função de baratear os custos de produção e circulação, por outro é particularmente importante para as empresas construtoras do ponto de vista do volume

de negócios, da lucratividade e da garantia de demanda efetiva que oferece a essas empresas.

No campo da produção de habitações, o BNH realiza a liquidez de um bem caro, cuja capacidade de aquisição, mesmo por faixas econômicas melhor aquinhoadas da população, seria extremamente dificultada sem o apoio direto ou indireto dos seus instrumentos financeiros.

Ainda em relação à produção habitacional, fica bastante evidente como na medida que ocorrem problemas de retração dos créditos privados e que ocorre um fechamento no mercado, o BNH garante um certo patamar de produção e realização desta produção ao setor da construção civil. Não é, portanto, por coincidência que o BNH atua com maior ou menor intensidade nos financiamentos à habitação numa razão inversamente proporcional à maior ou menor atuação das empresas privadas de crédito do SBPE nesses financiamentos. Também não é por acaso que corresponde exatamente às fases de crise da economia - quando as empresas financeiras privadas reduzem seus financiamentos em favor de aplicações na própria órbita inter-financeira - os períodos que há uma entrada maciça de financiamentos a habitação por parte do BNH.

No mesmo sentido de garantir a produção ao setor da construção civil, percebemos que, em relação à habitação popular especificamente, o BNH, ao se constituir em demanda efetiva para a sua produção, libera as construtoras dos problemas de comercialização, elemento este fundamental nos momentos de obstrução dos negócios.

Cabe, portanto, fazermos referência mais uma vez à ne-

cessidade de se levar em consideração o significado econômico do mercado popular de habitações. Como já colocamos anteriormente, tornou-se corrente interpretar a atuação do BNH neste mercado estritamente ligada às injunções políticas de conjuntura. Dentro desta ótica, o elemento definidor da atenção aos programas de habitação popular estaria circunscrito apenas à necessidade maior ou menor do Estado ampliar a sua base de legitimação junto às classes populares. Porisso, portanto, que a ocorrência maior de financiamentos a habitações do tipo popular se daria nas fases de instabilidade e crise política do regime.

Essa visão do problema começou a ser considerada insuficiente por nós no momento que passamos a avaliar as reivindicações dos empresários da construção civil no período de crise econômica e política recente. Primeiro, ao depararmos com a situação de empresários de construtoras do porte da Adolpho Lindenberg e da Gomes de Almeida Fernandes, cuja tradição é a de atuar nas faixas mais altas do mercado habitacional, reivindicando do BNH maior atenção às habitações de "interesse social". E, segundo, ao percebermos que no congresso da construção civil que ocorreu em 1982, com a participação de mais de 230 dirigentes de empresa, a reivindicação básica era a mesma. Isso nos estimulou a especular sobre que interesses econômicos poderiam estar por trás desse pretenso interesse social.

Nesse sentido é que observando, como contraponto, a forma de intervenção do BNH no mercado popular, nos veio a percepção que o interesse dos empresários sobre ele tinha relação com o fato de neste mercado ser o próprio Banco que, através

das COHAB's, se constitui no financiador, no primeiro comprador, e no responsável exclusivo pela cbmercialização ao consumidor final. Assim, num período em que as construtoras se encontravam com problemas de conseguir créditos junto às instituições privadas de financiamento e com problemas de insolvência em seu mercado tradicional, a atuação do BNH no mercado popular aparecia como a saída viável a estas construtoras, pois o Banco, ao mesmo tempo que lhes garantia o financiamento, garantia a realização da produção, sem qualquer risco.

Foi, portanto, este tipo de especulação que nos levou a considerar limitado entender a ação do BNH no mercado popular de habitações apenas no plano do político. É inegável, que no período mais recente, com a crise política que veio imediatamente se associar à crise econômica pós-75, a habitação popular se tornaria também um elemento importante para buscar evitar a total deterioração da legitimidade do Estado. No entanto, a nosso ver, essa função política da habitação popular não deve ser encarada nem como a única, nem como a primeira causa que explica a maior atenção que lhe pôde ou lhe possa ser dada pelo BNH.

Como já nos referimos, a habitação popular conquistou prioridade no total de imóveis financiados pelo BNH nos dois períodos de crise econômica vividos após 1964. Por outro lado, não nos parece aceitável que, como se tornou corrente interpretar, nos primeiros anos do pós-64, a habitação popular tenha exercido o significado político que vem exercendo nos últimos anos. Isso, seja por considerarmos a forma extremamente anti-popular do tratamento que lhe foi dado inicialmente, seja por

considerarmos o próprio fato de que naquela fase, de forma diversa desta, além da existência de uma forte repressão aos reclamos populares, o Estado encontrava amplo espaço de legitimação junto ao empresariado e junto a uma boa parcela das classes médias.

No plano político, um aspecto por nós considerado fundamental a ser destacado diz respeito às mudanças nas relações Estado/iniciativa privada e Estado/trabalhadores que, após a criação do BNH, vieram ocorrer no campo da produção habitacional.

No que diz respeito às relações com a iniciativa privada, examinando o caso concreto das empresas do setor da construção civil fica evidenciado que ocorreu um profundo estreitamento de seus laços de dependência ao Estado, na medida mesma em que o BNH se tornou absolutamente indispensável à realização de seus empreendimentos habitacionais.

Este novo contexto colocou não só a tendência de um aumento considerável das demandas dessas empresas ao Estado, como também a que houvesse uma mudança significativa na forma de organização dos empresários em torno do atendimento dessas demandas. Ou seja, como em função do próprio poder centralizador do BNH as medidas políticas e econômicas por ele tomadas atingem de forma generalizada o conjunto das empresas que atuam no campo da produção habitacional, as pressões sobre a definição dessas medidas, e/ou as reações a elas, tendem a também ocorrer de forma generalizada, envolvendo o conjunto dos empresários em atividades neste campo.

Não por acaso, portanto, que nos últimos anos assistiu-

se no País a uma proliferação de entidades de classe de empresários da construção civil e a uma grande ascenção desses empresários na cena política. A nosso ver, diante de seus interesses comuns mais fortemente amalgamados pela ação do BNH e diante da própria necessidade de aumentarem sua força de pressão para fazer frente ao poderio que o Banco exerce sobre seus empreendimentos, esses empresários foram levados a se instrumentar de maior capacidade de organização, de iniciativa e astúcia política. Como foi tratado ao analisarmos suas estratégias políticas, fica bastante evidente o alto grau desse tipo de instrumentalização e a habilidade com que superam suas diferenças se mobilizando maciçamente em torno dos interesses comuns.

Devemos ressaltar também que o mesmo poder centralizador do BNH que suscitou a ampla arregimentação das organizações empresariais, estimulou, por outro lado, o surgimento de movimentos sociais qualitativamente novos no seio dos trabalhadores.

A centralização da política habitacional, associada à generalização no seu tratamento para qualquer latitude do território nacional, colocou, como tendência, a perspectiva de que, frente a um único interlocutor - o BNH - se formasse uma mobilização de trabalhadores em unidade nacional. A forma como se deu a eclosão do movimento dos mutuários na contestação da política do BNH é, a nosso ver, a manifestação concreta dessa perspectiva. Embora ponderando sobre as atuais limitações de movimentos como este, principalmente em termos de sua capacidade de interferir na essência da política do BNH, não pode-

mos deixar de considerar o potencial de mudanças que eles contêm e a íntima relação desse potencial de mudanças com a própria forma em que está estruturado o BNH.

BIBLIOGRAFIA CITADA

ALVES, Maria Helena Moreira. "Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)". Petrópolis, Vozes, 1984.

ASSIS, José Carlos de. "A Chave do Tesouro". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.

AZEVEDO, Sérgio. "Política de Habitação Popular e Subdesenvolvimento: Dilemas, Desafios e Perspectivas", in DINIZ, Eli (org.). Debates Urbanos nº 4. Rio de Janeiro, Zahar, 1982, p.p. 67-114.

AZEVEDO, Sérgio e ANDRADE, Luis Aureliano G. de. "Habitação e Poder". Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

BATLEY, Richard. "Política Urbana e Burocracia no Brasil", in Espaço e Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos nº 8, São Paulo, Cortez, 1983, p.p. 5-29.

BNH. "BNH Documenta". Sec. de Divulgação/BNH/MI, 1974.

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". São Paulo, Alfa-Omega, 1979, p.p. 37-70.

—. "Para uma Nova Política Habitacional e Urbana: Possibilidades Econômicas, Alternativas Operacionais e Limites Políticos", in Valladares, Lícia do Prado. "Habitação em Questão". Rio de Janeiro, Zahar, 1980, p.p. 167-196.

BONELLI, Regis e WERNECK, Dorothea F.F. "Desempenho Industrial: Auge e Desaceleração nos Anos 70, in Indústria: Política, Instituições e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1978, p.p. 167-225.

BRANDÃO, Maria de Azevedo. "O Último Dia da Criação: Mercado, Propriedade e Uso do Solo em Salvador", in Valladares, Lícia do Prado. "Habitação em Questão", Rio de Janeiro, Zahar, 1980, p. p. 125-142.

CERQUEIRA LIMA, Fernando Carlos G. "O Sistema Financeiro da Habitação e a Expansão do Mercado Habitacional no Rio de Janeiro." Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação de Engenharia da UFRJ.

CIDOC-SEP/SP. "Aspectos Estruturais do Desenvolvimento da Economia Paulista: construção civil". São Paulo, CIDOC-SEP/SP, 1978.

Conjuntura Econômica. "Dez Anos de BNH. Uma Visão Crítica", in Conjuntura Econômica Vol. 28. Rio de Janeiro, Fund. Getúlio Vargas, 1974, p.p. 62-64.

EGLER, Cláudio Antônio Gonçalves. "Preço da Terra, Taxa de Juros e Acumulação Financeira no Brasil". João Pessoa, NDIHR, 1983.

ENGELS, Friedrich. "Contribuição ao Problema da Habitação", in Marx, Karl e Engels Friedrich. Obras Escolhidas nº 2, Rio de Janeiro, Vitória, 1961, p.p. 105-182.

FAUSTO NETO, Ana Maria Q. "Família Operária e Reprodução da Força de Trabalho". Petrópolis, Vozes, 1982.

Gov. Pernambuco/Sec. Habitação. "Seminário de Habitação Popular". Anais, 1982".

KOWARICK, Lúcio. "Estratégias do Planejamento Social no Brasil". São Paulo, Brasiliense/CEBRAP, 1976.

—. "A Espoliação Urbana". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

LAVIERI, João Roberto. "Conflitos Fundiários Urbanos na Região da Grande São Paulo (set-81 a maio-83): Estratégias da Produção Versos Atuação do Estado. Dissertação, MCS/UFPb, 1984.

LAVIERI, Maria Beatriz F. e outros. "Processo de Produção do Habitat Popular Urbano". Dissertação do Curso de Especialização apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da UnB, 1975.

MARTINS, Paulo Sérgio da Costa. "Política Habitacional e Democratização". Tese avulsa apresentada na X Conferência Nacional da OAB em Recife (Pe), 1984.

MIC/CNICC. "Boletim Estatístico do Setor da Indústria da Construção". Rio de Janeiro, MIC/CNICC, 1983.

OLIVEIRA, Francisco. "Acumulação Monopolista, Estado e Urbanização: A Nova Qualidade do Conflito de Classes, in OLIVEIRA, Francisco. "O Banquete e o Sonho - Ensaios sobre Economia Brasileira". Cadernos de Debate nº 3. São Paulo, Brasiliense, 1976, pp. 61-66.

—. "Elegia para uma Re(li)gião". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

—. "Planejamento e Poder: O Enigma Transparente". Trabalho apresentado na 30a. Reunião Anual da SBPC. Xerox, São Paulo, 1978.

—. "Prefácio", in Maricato, Ermínia (org.). "A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial". São Paulo, Alfa-Omega, 1979, pp. 13-19.

OLIVEIRA, Francisco. "A Economia da Dependência Imperfeita". Rio de Janeiro, Graal, 1980.

—. "A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista". Petrópolis, Vozes/CEBRAP, 1981.

—. "O Estado e o Urbano no Brasil", in Espaço e Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos nº 6. São Paulo, Cortez, 1982, p.p. 36-54.

PELMAN, Janice E. "O Mito da Marginalidade - Favelas e Política no Rio de Janeiro". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

PEREIRA, Luiza Helena. "Habitação Popular no Rio Grande do Sul (1890-1980)". Dissertação de Mestrado submetida ao MACP da UFRGS, 1980.

PORTES, Alejandro. "Política Habitacional, Pobreza Urbana e o Estado: As Favelas do Rio de Janeiro, 1972-76", in Estudos CEBRAP nº 22. Petrópolis, Vozes/CEBRAP, 1977, p.p. 131-161.

SECOVI. "A Economia Brasileira e a Indústria da Construção". São Paulo, SECOVI, 1981.

SERRAN, João Ricardo. "O IAB e a Política Habitacional". São Paulo, Schema, 1976.

SINGER, Paul. "Economia Política da Urbanização". São Paulo. Brasiliense/CEBRAP, 1973.

—. "O Uso do Solo na Economia Capitalista", in Revista Chão nº 3, Rio de Janeiro, Tridimensional, 1978.

SOUZA, Berenice Guimarães Vasconcelos de. "O BNH e a Política do Governo". Dissertação de Mestrado submetida ao DCP da FFCH da UFMG, 1974.

SZUBERT, Eva Barbosa. "Política Habitacional e Modelo Brasileiro de Desenvolvimento". Resultado Parcial de uma pesquisa apresentado no colóquio "Brasil" da Associação Alemã de Pesquisas sobre a América Latina, Kirchzarten, 1978.

TAVARES, Maria da Conceição. "O Sistema Financeiro Brasileiro e o Ciclo de Expansão Recente", in Cadernos de Opinião nº 13. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979, p.p. 58-75.

VALLADARES, Lícia do Prado. "Passa-se uma Casa - Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro". Rio de Janeiro, Zahar, 1980.

—. "Urbanização de Favelas - Proposta Governamental", in Anais do Seminário de Habitação Popular. Recife, Gov. de Pernambuco/Sec. de Habitação, 1980.

—. "Favela, Política e Conjunto Residencial" in Blay, Eva Alterman. "A Luta pelo Espaço". Petrópolis, Vozes, 1979. p.p. 109-124.

VIANNA, Luiz Werenck. "Liberalismo e Sindicato no Brasil". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

OUTRAS REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABECIP - Revista Habitação, Poupança nº 9. Rio de Janeiro, ABECIP, 1983.

ALMEIDA, Schimidt de. "Alternativas da Produção Imobiliária em Grandes Centros Urbanos: O Exemplo do Rio de Janeiro" in Valladares, Lícia do Prado (org.). Debates Urbanos nº 3, Rio de Janeiro, Zahar, 1983, p.p. 169-199.

BLANK, Gilda. "Brás de Pina: Experiência de Urbanização de Favela", in Habitação em Questão. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.

BLAY, Eva Alterman. "Habitação: A Política e o Habitante", in Luta pelo Espaço. Petrópolis, Vozes, 1979.

BNH. "PLANHAP: Objetivos e Normas de Execução". Rio de Janeiro, Secret. de Divulgação do BNH, 1973.

—. "A Dimensão Social do BNH". Secretaria de Comunicação Social da Presidência do BNH, 1982.

BOLAFFI, Gabriel. "A Casa das Ilusões Perdidas". Caderno CEBRAP, nº 27. São Paulo, Brasiliense, 1977.

—. "A Questão Urbana: Produção de Habitações, Construção Civil e Mercado de Trabalho", in Novos Estudos CEBRAP nº 1. São Paulo, CEBRAP, 1983. p.p. 61-68.

—. "Planejamento Urbano: Reflexão sobre a Política Recente", in Novos Estudos CEBRAP nº 4. São Paulo, CEBRAP, 1982.

BOSCHI, Renato R. e VALLADARES, L.P. "Movimentos Associativos de Camadas Populares Urbanas: Análise Comparativa de Seis Casos", in Boschi, Re-nato R. (org.). Debates Urbanos nº 5. Rio de Janeiro, Zahar, 1983, p.p. 103-143.

BRANT, Vinícios C. "Da Resistência aos Movimentos Sociais: A Emergência das Classes Populares em São Paulo", in São Paulo: O Povo em Movimento. Petrópolis, Vozes, 1980.

CALDEIRA, Tereza Pires do Rio. "A Política dos Outros: O Cotidiano dos Moradores da Periferia e o que Pensam do Poder e dos Poderosos". São Paulo, Brasiliense, 1984.

CASTELLS, Manuel. "Problemas de Investigacion in Sociologia Urbana". Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 1972.

CIDOC-SEP/SP. "Construção de Moradores na Periferia de São Paulo: Aspectos Sócio-Econômicos e Institucionais". São Paulo, CIDOC-SEP/SP, 1979.

—. "O Exame de Políticas Econômicas Setoriais". São Paulo, CIDOC-SEP/SP, 1979.

CNICC/MIC. "Informativo - CNICC nº 24". Rio de Janeiro CNICC/MIC, 1983.

CODEPLAN. "Estudos Setoriais: Habitação". Brasília, CODEPLAN, 1972.

COUTINHO, Carlos N. "A Democracia Como Valor Universal. São Paulo, Hucitec, 1980.

DEBIAGI, Moema C. e CLICHEVSKY, Nora. "Questões de Análise do Espaço: A Cidade como Capital Fixo". Trabalho apresentado na 33a. Reunião Anual da SBPC. Salvador, 1981.

DEMHAB. "Malocas: Diagnóstico Evolutivo das Subabitações no Município de Porto Alegre, RS. P. Alegre, DEMHAB/PMPA.

ENGELS, Friedrich. "A Origem da Família da Propriedade Privada e do Estado", in Obras Escolhidas de Marx e Engels Vol. 2. R. de Janeiro, Vitória, 1961.

FARAH, Marta. "Habitação e Ideologia", in Espaço e Debate nº 1, São Paulo, Cortez, 1981.

FERRO, Sérgio. "O Canteiro e o Desenho". São Paulo, Projeto/IAB-SP, 1980.

FREIRE, Paulo. "Multinacionais e Trabalhadores no Brasil". São Paulo, Brasiliense, 1980.

FRUET, Elisa H. M. "Evolução da Atuação do Poder Público Municipal em Relação à Política Habitacional para a População de Baixa Renda Moradora em Favelas: O Caso de Porto Alegre - 1976-1980". Projeto de tese de mestrado, PUR/FAU/UFRGS, 1981.

GONTIJO, Ricardo. "Os 11 Anos de Fracasso do BNH". Artigo publicado no Jornal Opinião de 1/8/75.

GRUPPI, Luciano. "Tudo Começou com Maquiavel: As Concepções do Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci". Porto Alegre, L e PM, 1980.

HOBSBAWM, Eric. "Movimentos Pré-Políticos em Áreas Periféricas" in O Estado Autoritário e Movimentos Populares. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

—. "A Era das Revoluções: 1789-1848". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

—. "A Era do Capital: 1848-1875". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

—. "Marx, Engels e o Socialismo Pré-Marxiano", in História do Marxismo nº 1. R. de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

HOBSBAWM, Eric. "Aspectos Políticos da Transição do Capitalismo ao Socialismo", in História do Marxismo nº 1. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

HOLZ, HANS e outros. "Conversando com Lukács". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1969.

IANNI, Octávio. "Estado e Planejamento Econômico no Brasil". R. de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.

IBGE. "Censo Demográfico Familiar e Domicílios/Brasil". IX Recenseamento Geral do Brasil - 1980. Vol. 1. Tomo 6 - nº 1.

KOSHIBA, Luiz e PEREIRA, Denise M. F. "História do Brasil". São Paulo, Atual, 1980.

KOSIK, Karel. "Dialética do Concreto". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

KRADER, Lawrence. "Evolução, Revolução e Estado: Marx e o Pensamento Etnológico", in História do Marxismo nº 1, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

KRISCHKE, Paulo J. (Org.). "Brasil: do 'Milagre à 'Abertura'". São Paulo, Cortez, 1982.

LAMPARELLI, Celso. "A Habitação e a Industrialização das Construções", in Espaço e Debates nº 7, Revista de Estudos Regionais e Urbanos. São Paulo, Cortez, 1982, p.p. 21-27.

LEFEBVRE, Henri. "O Pensamento Marxista e a Cidade". Póvoa de Varzim, Ulisséia, 1972.

LENNINE, V. I. "O Estado e a Revolução", in Obras Escolhidas nº 2. São Paulo, Alfa-Omega, 1980.

LOJKINE, Jean. "A Análise Marxista do Estado", in Espaço e Debates nº 1. São Paulo, Cortez, 1981.

—. "Contribuicion a uma Teoria Marxista de la Urbanizacion Capitaliste. Xerox, s/r.

LOJKINE, Jean. "Existe uma Renda Fundiária Urbana?", in Forti, Reginaldo (org.). Marxismo e Urbanismo Capitalista. S. Paulo, Livraria Ed. Ciências Humanas, 1979.

LÜKÁCS, George. "As Bases Ontológicas do Pensamento e da Atividade do Homem", in Revista Temas de Ciências Humanas nº 4. São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas, 1978.

—. "Ontologia do Ser Social: Os Princípios Ontológicos Fundamentais de Marx". São Paulo, Liv. Ed. Ciênc. Humanas, 1979.

—. "A Teoria Leninista do Conhecimento e os Problemas da Filosofia Moderna", in Existencialismo ou Marxismo? São Paulo, Liv. Ed. Ciências Humanas, 1979.

MANTEGA, Guido. "A Economia Política Brasileira". Petrópolis, Vozes/Polis, 1984.

MARICATO, Ermínia. "Autoconstrução, a Arquitetura Possível", in A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial. São Paulo, Alfa-Omega, 1979.

MARTINS, José de Souza. "A sujeição da Renda da Terra ao Capital e o Novo Sentido da Luta pela Reforma Agrária", in Revista Encontros com a Civilização Brasileira nº 22. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980.

MARX, Karl. "Introdução Geral à Crítica à Economia Política". Coleção nº 20. São Paulo, Global, 1979.

—. "A Ideologia Alemã (Feuerbach)". São Paulo, Hucitec, 1979.

MIGLIOLI, Jorge. "Acumulação de Capital e Demanda Efetiva". São Paulo, T. A. Queiroz, 1981.

NASCIMENTO, Elimar P. "Estado e conflitos Sociais: Demarcando o Espaço de uma Pesquisa". Texto Debate nº 3. João Pessoa, MCS/UFPb, 1984.

NUNES, Guida. "Favela, Resistência pelo Direito de Viver". Petrópolis, Vozes, 1980.

PENNA, José Eduardo de Oliveira. "O Projeto Cura". Secretaria de Divulgação do BNH, s/d.

PEREIRA, Flávio Antonio Martin (ed.). Revista Mackenzie Engenharia nº 169. São Paulo, Ed. Pera, 1984.

RAMON, Fernando. "Habitação, Cidade, Capitalismo, Teorias e Ideologia Urbanística". Cadernos O Homem e a Sociedade. Porto, Escorpião, 1977.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. "Espaço Urbano, Mercado de Terras e Produção da Habitação", in Silva, L. A. Machado (org.). Debates Urbanos nº 1. Rio de Janeiro, Zahar, 1982, p.p. 29-47.

—. "Notas sobre a Renda da Terra Urbana", in Revista Chão nº 5. Rio de Janeiro, Tridimensional, 1979.

ROLNIK, R. e BONDUKI, N. Q. "Periferias: sobre a Mercantilização da Habitação Operária", in Revista Chão nº 3. Rio de Janeiro, Tridimensional, 1978.

SAERG. "Programa ATME - Assistência Técnica Gratuita - Moradia Econômica". Porto Alegre, SAERGS/CREA-8ª REG./CONFEA, s/d.

SANTOS, Carlos N. F. "Associações de Bairro e de Moradores", in Revista Chão nº 1. Rio de Janeiro, Tridimensional, 1978.

—. "Velhas Novidades nos Modos de Urbanização Brasileiros", in Habitação em Questão. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.

SCHIMIDT, Benício V. "O Estado e as Políticas Públicas - Referências Teóricas e Introdução à Política Urbana Brasileira Contemporânea". Capítulo I da Tese de Doutorado. Xerox, s/r.

SHAFT, Adam. "História e Verdade". São Paulo, Martins Fontes, 1978.

SINGER, Paul. "Aspectos Econômicos da Habitação Popular", in Seminário de Habitação Popular. São Paulo, GEFAU, 1963, p.p. 29-42.

—. "A Crise do Milagre: Interpretação Crítica da Economia Política". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

—. "Movimentos de Bairro", in São Paulo: O Povo em Movimento. Petrópolis, Vozes/CEBRAP, 1980.

—. "Movimentos Sociais em São Paulo: Traços Comuns e Perspectivas". In São Paulo: O Povo em Movimento. Petrópolis, Vozes/CEBRAP, 1980.

TAVARES, M. Conceição e DAVID, Maurício D. (org.). "A Economia Política da Crise". Rio de Janeiro, VOZES/ACHIAMÉ, 1982.

THIOLLENT, Michel. "Crítica Metodológica, Investigação Social e Enquete Operária". São Paulo, Polis, 1980.

VALLADARES, Lícia do Prado. "Estudos Recentes Sobre a Habitação no Brasil: Resenha de Literatura". In Valladares, Lícia do Prado (org.). Debates Urbanos nº 3. Rio de Janeiro, Zahar, 1983, p.p. 21-77.

WALCACER, Fernando. "A Indústria Imobiliária e a Abertura Política", In Revista Chão nº 6. Rio de Janeiro, Tridimensional, 1979.

—. "Especulação Imobiliária e Legislação Urbana", in Revista Chão nº 5. Rio de Janeiro, Tridimensional, 1979.

WEFFORT, Francisco. "O Populismo na Política Brasileira". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.