

Metamorfoses da Economia no Brasil: o Banco Nacional da habitação

Virgínia Fontes

Professora do departamento de História da UFF

Estado e Habitação: balizando o problema

Ao considerar o Estado como uma relação entre classes e grupos sociais, o contexto no qual estes grupos se formam merece ser realçado: as características gerais do capitalismo, com sua estrutura de classes, suas frações, condições de hegemonia e estruturação do poder são indicações cruciais para a explicação de suas formas de intervenção. Mas isso não é suficiente. É preciso ainda considerar as formas concretas de conflito e luta social que levam uma dada estrutura de poder a incluir ou incorporar reivindicações, averiguando-se suas modalidades. Importa observar em que nível, de que forma, com que amplitude as lutas sociais transformam-se em conquistas efetivas ou, ao contrário, sofrem um processo de deslocamento onde a integração pode se travestir de exclusão.

Ao intervir na questão habitacional, o Estado atua num problema diretamente decorrente dos baixos salários (ou do desemprego): a impossibilidade dos indivíduos proverem para si próprios, através do mercado, determinado padrão de moradia. Mas essa intervenção não pode ser reduzida a isso. Ela também expressa uma capacidade de organização popular, ao formular reivindicações através de lutas políticas, de cujo alcance depende sua transformação em questões "nacionais" e em formulações políticas. A forma, o alcance e a generalização do atendimento à população podem indicar o grau de abertura (ou de democracia) do sistema político. Uma estratégia corrente, no entanto, para evitar o acesso de grupos populares ao cerne das formulações estatais consiste num mecanismo de deslocamento, onde a atuação estatal não ocorre no ponto crucial das reivindicações, mas as incorpora alterando seu ponto de alcance. Com isso, o estatal não se converte em público, resguardando-se áreas impenetráveis ao controle social.

As intervenções do Estado, direta ou indireta-

mente, na questão da habitação, no Brasil, remontam ao século XIX. No 2º Reinado (1840-1889), ela consiste apenas numa vaga indicação aos proprietários no sentido de alojar os escravos de maneira mais cuidadosa, visando resguardar o patrimônio privado e evitar perdas decorrentes de condições precárias das senzalas¹. A partir da intensificação da imigração e da pressão industrialista, iniciam-se algumas medidas mais diretas, através da concessão de favores e isenções às empresas que construíssem casas para seus empregados, lastreadas em argumentos "sanitários". As formas principais de intervenção não correspondiam a nenhuma tentativa de minorar um problema habitacional, mas de saúde pública (fechamento dos cortiços) e embelezamento urbano (reformas urbanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, no início do século).

Apenas em 1926/27 estabeleceu-se, no então Distrito Federal, um programa de erradicação de casebres e de construção de novas moradias que, aliás, não chegou a ter maior expressão².

A partir da década de 30, com a recomposição entre os diversos setores da esfera produtiva e a nova centralidade do segmento industrial, a par de um crescente movimento operário organizado, o Estado passa a intervir de forma mais clara na questão habitacional, através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões. Sua própria organização revela o delicado equilíbrio em que se assentava a estruturação do poder no Brasil. Em função de uma intensa organização social e política nos anos 20 e início da década de 30, a reivindicação habitacional passaria a constar da pauta governamental, trazida pela criação, a partir dos próprios trabalhadores, das Caixas de Previdência (1923). As prioridades traçadas eram a prestação de previdência social, a assistência médica e a regulamentação das aposentadorias e pensões.

Entre 1923 e 1937, as principais categorias de trabalhadores urbanos haviam organizado seus institutos, alguns através de longas lutas, como o caso

da greve nacional em 1934 empreendida pelos bancários. O modelo corporativo, imposto ao longo da década de 1930, jugulava a liberdade sindical, porém sua imposição nos IAPs, ao mantê-los vinculados diretamente às categorias profissionais, abria uma dimensão de interferência e controle sindicais sobre as políticas públicas decorrentes dos Institutos. Estes eram estruturados pelo modelo tripartite — Estado, empresários e trabalhadores — tanto para sua direção quanto para sua subvenção.

A partir de 1937 regulamentou-se a operação de Carteiras Prediais nesses Institutos, objetivando facilitar o acesso à moradia de seus associados. Dois aspectos a ressaltar: o Estado, sistematicamente, não pagava suas contribuições, acarretando permanente falta de recursos; durante toda a vigência do Estado Novo as realizações dos IAPs em termos de habitação foram praticamente desprezíveis. Somente a partir do final da década de 1940, com a redemocratização, elas passam a ter importância, permitindo inferir o peso decisivo da mediação sindical nos IAPs, o que havia sido limitado pela vigência da ditadura do Estado Novo. A ligação que se estabelecera “por Decreto” entre os Institutos e os respectivos sindicatos indicava claramente o índice de controle governamental tanto nos IAPs, diretamente normatizados, quanto nos sindicatos, corporativamente organizados. Mas incluía, ainda que em muitos casos apenas *pro forma*, a categoria profissional e sua representação na política institucional e nos programas habitacionais.

As Carteiras Prediais dos IAPs trabalharam essencialmente em 3 direções: concessão de financiamento direto para aquisição de casa própria; construção própria por parte do IAP para aluguel ou venda a seus associados de conjuntos habitacionais (prédios, casas, vilas ou mediação para a contratação de engenheiros, pedreiros, etc) e, finalmente, a compra de imóveis prontos para aluguel aos contribuintes. A distribuição das unidades residenciais se dava de acordo com escalas de prioridades elaboradas por cada IAP. Grosso modo, embora incluíssem renda, eram determinadas, em ordem decrescente, pelo número de dependentes, pela situação civil (casado ou solteiro) e pelas condições de moradia. Caso o pretendente tivesse sido despejado ou comprovasse moradia em condições promíscuas (cabeças-de-porco ou favelas, verificado por inspeção de assistente social) passava a ter prioridade, desde que o imóvel se destinasse à sua faixa de renda. Esta era apenas mais um fator na seleção, embora não o determinante. A construção

para locação predominou no total das habitações construídas diretamente pelos IAPs, a par de linha de financiamento para aquisição ³. As duas grandes vertentes de política habitacional conviveram no âmbito dos IAPs: o inquilinato e a aquisição (ou reconstrução) de casa própria.

Em 1946 criou-se a Fundação da Casa Popular, visando coordenar os problemas habitacionais a nível nacional, com uma política unificada de estímulo à compra do imóvel ⁴. Trata-se de período de intensa urbanização, traduzindo-se no crescimento de favelas ou moradias precárias, uma vez que grande parte dessa população, mantida como reserva de mão de obra, não se enquadrava nos planos habitacionais dos Institutos nem contava com salários capazes de prover moradia em outras condições. Aumenta também a periferização da população já que, desde 1937, buscava-se controlar a proliferação de favelas.

A implantação da FCP demonstra a existência de uma luta clara entre duas políticas habitacionais: locação (mantida pelos IAPs e apoiada, por exemplo, pelo 1º Congresso Brasileiro de Arquitetos, em 1945) e a venda, estimulada por diretrizes de ordem geral da política federal.

Interessa ressaltar a significativa alteração política que ela representava, embora o período de relativa liberdade (1946-64) e de crescimento das organizações populares não contribuisse para transformá-la em modelo normatizador das políticas habitacionais. Implantava-se um sistema nacional, unificado, para o trato da questão — mas não era possível *politicamente* eliminar a influência sindical e a atuação dos IAPs. A gestão dos recursos não era mais tripartite, mas diretamente subordinada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Sua área de atuação ampliava-se, incorporando a construção de moradia, o financiamento da aquisição, de obras de urbanização e de indústrias de materiais de construção. Da gestão sindical à estatal; da locação à aquisição; do financiamento ao comprador para o financiamento à produção — a “racionalidade” econômica começava a justificar a forma da intervenção política.

A maior parte dos trabalhos sobre a FCP a considera como um grande fracasso, uma vez que sua expressão foi pequena frente à ambição de suas propostas ⁵. A inflação e inexistência de mecanismos corretivos, assim como os baixos juros (traduzindo-se em subsídios) foram apontados como as razões de sua impotência.

No entanto, vendo-se o problema mais de perto e em perspectiva, a FCP não foi, de fato, um fracasso. Ela introduzia uma cunha nas políticas sociais conduzidas (ou influenciadas) por sindicatos, demonstrando a possibilidade e a viabilidade de um novo tipo de inserção da política estatal com relação à habitação e ao urbanismo, recolocando em outras bases a concepção de políticas e aparelhos estatais para as questões de cunho social.

Neste período, a manutenção e ampliação do pacto populista tornava ambíguas as relações entre os grupos sociais. Uma vez consolidada a hegemonia da produção industrial sobre a burguesia agrário-exportadora, outra disputa quanto a essa mesma hegemonia se estabelecia: o grande capital, associado ou não ao capital estrangeiro e seu par, o capital financeiro, se erguiam, como frações desse mesmo grande capital, em busca da liderança na organização do Estado e na condução das políticas por ele implementadas. Esbarravam porém na participação popular, apesar de restrições que sobre ela pesavam, intensa e de grande combatividade.

Ao mesmo tempo em que o Estado buscava se definir cada vez mais como "técnico" em sua prática, o discurso governamental continuava insistindo na montagem de um pacto entre governo e classes dominadas, incluindo a promessa da assistência social e a possibilidade da participação. Mas esta aliança nunca foi amena ou pacífica. Na prática, a "comunhão" proposta se fazia através de uma série de avanços e recuos, onde por vezes o questionamento ao Estado e a seu papel assumiam, de fato, um caráter de ruptura com discurso governamental populista. Mais do que isto, tal ruptura, via camadas populares, do "pacto populista", se não chegava a ameaçar diretamente o aparelho de Estado — até pela precariedade das organizações operárias, ameaçava, no entanto, a delicada composição de forças entre as próprias frações das classes dominantes. Exigir, por exemplo, reforma agrária, significava tocar num ponto extremamente sensível, não porque os produtores agrícolas detivessem a hegemonia, mas porque, para a afirmação das posições do grande capital, sua composição com os grandes proprietários rurais era essencial.

A proximidade das lideranças de esquerda do aparelho de Estado, assim como de parcela dos partidos políticos ligados ao movimento operário, contribuiu para a disseminação de uma ideologia de

"consagração do Estado" enquanto órgão mobilizador e agente acima das classes sociais⁶. Este modelo, ao recobrir as lutas e questões sociais, mascaravam também as novas alternativas dos grupos em vias de conquistar sua hegemonia no seio das classes dominantes — o grande capital (nacional, associado, estrangeiro ou estatal). Havia uma *quase total identificação entre as lideranças dos trabalhadores e outros grupos sociais quanto ao reforço, reaparelhamento e criação de novos órgãos estatais como saída nacional e nacionalizante contra o imperialismo, que pensava-se aliado à agricultura de exportação*.

Assim, de um lado, implantava-se uma racionalidade de Estado calcada numa lógica econômica diversa da até então adotada. Se os grupos que o lastreavam não contavam com um governo que lhes fosse inteiramente favorável, detinham, na prática, o aparelho estatal, projetando os rumos a serem seguidos, porém sem condições ainda de assegurar sua plena vigência. Por outro lado, apesar dos problemas que inegavelmente recobriam a moradia popular, a questão habitacional não constituía o cerne das reivindicações populares: a reforma agrária e a questão educacional destacavam-se no cenário nacional.

O BNH, ou a galinha dos ovos de ouro

A criação do Banco Nacional da Habitação, filho dileto do golpe político de 1964, "passava por cima" do que tinha sido considerado por parcela significativa da *intelligentsia* nacional como reformas indispensáveis e das prioridades estabelecidas pelos movimentos populares. O golpe militar não extinguiu a representação política, mas a "recriava", "saneando-a". Isso se traduziu pela destruição das articulações populares em todos os níveis, atingindo desde os sindicatos aos parlamentares, passando por setores das camadas médias, particularmente no tocante à intelectualidade.

A "nova ordem" não alijava toda a população, mas parte dela, especialmente a representação operária e os sindicatos rurais. Todas as conquistas, mesmo aquelas apenas esboçadas ou reguladas por lei e ainda não vigentes foram imediatamente destroçadas: organização de trabalhadores independentemente do Ministério do Trabalho, formação de Confederações, Associações e Ligas Camponesas, direitos rurais foram ilegalizados e limitado o direito à greve, de tal forma que foram praticamente impedidas.

A reordenação do aparelho do Estado após o golpe pautou-se por características que já vinham emergindo antes, porém incapazes de se impor através dos mecanismos representativos. Todas as intervenções passariam a pautar-se pela busca da racionalidade empresarial, inclusive aquelas voltadas para o setor social. O particular confundia-se com o geral: a empresa, movida pelo interesse (a única capaz de gerar lucros) será considerada como o maior “bem nacional”. A lógica empresarial deveria manter o Estado como elemento técnico, mero organizador da acumulação que, ela, por si só, asseguraria o desenvolvimento e a modernização nacionais. Caberia ao Estado facilitar sua trajetória e refrear seus impulsos mais selvagens⁷.

Divulgava-se o modelo de um “novo” Estado para um novo Governo, contraposto à lógica varguista e janguista (“paternalista”) pelo seu viés de “técnico neutro”, científico. Apregoava-se a desvinculação entre a esfera do político e a esfera econômica, a qual deveria imprimir uma direção incontestável à nação como um todo.

A política habitacional foi seu modelo. A orientação básica seguia o modelo traçado pela Fundação da Casa Popular — centralização através de único órgão federal, venda de unidades residenciais e generalização do molde “conjunto habitacional” como forma arquitetônica para a habitação popular.

Porque a escolha da questão habitacional? Ora, um golpe de Estado, apesar de seu discurso pretensamente “revolucionário” não se produz no vazio nem recomeça do zero a partir de sua vigência. As lutas políticas e os conflitos sociais, ainda que derrotados ou manietados, não podem ser meramente esquecidos. Ao permanecerem suas origens, as tensões mantêm-se, apesar de reprimidas, como focos latentes. O discurso golpista envelopava-se de considerações sociais e de promessas de combate às injustiças através de meios “racionais” — o maior exemplo é a carta de Sandra Cavalcanti, com suas “massas maguadas” (sic) que constituirá o ponto de partida do BNH.

A interrogação é porque, num elenco tão vasto e variado de problemas, será justamente a habitação o tema eleito como ponto central de toda a formulação política e econômica voltada para a área social no pós-64. Evidentemente, a precariedade habitacional das grandes massas urbanas as levavam a reivindicar projetos e soluções ao Estado. O processo de favela-

mento e as tensões daí derivadas entre proprietários de terrenos (em grande parte pertencentes à União) e favelados estavam permanentemente mediados pela intervenção estatal em dois níveis: ação coercitiva e repressiva, por um lado e, de outro lado, ação assistencial-educativa na busca de fórmulas de “integração”, evitando que as formas associativas locais colocassem os favelados contra o Estado e a ordem⁸.

A definição do que deve ser considerado como problema nacional depende mais do equilíbrio de poder entre os grupos sociais e daqueles que detêm o controle e o poder de decisão para falar em nome da Nação do que de uma comparação fria entre o que pode vir a ser mais ou menos dramático para o conjunto da sociedade em sua imensa diferenciação. Também não traduz o que é “necessidade” ou “reivindicação” direta de uma maioria, sobretudo quando essa maioria é despojada de sua capacidade de ação, tornando-se “objeto” de discurso, de racionalidade e de intervenção técnico-econômico-política.

Apesar disso, os problemas, qualquer que seja a forma de sua eleição à condição de prioritários (isto é, de “nacionais”) eram reais e a possibilidade da manutenção dos grupos que empolgaram o poder estava na capacidade da transfiguração de sua real dimensão — o que caracteriza a própria ideologia — e numa reordenação que o compatibilizasse com a nova lógica implantada.

Não é possível, entretanto, avaliar “pretensões” (isto é, se a intenção desses grupos, ao privilegiar o problema habitacional era, de fato, solucioná-lo). Além disso, as possibilidades e alcance da atuação estão intimamente ligadas à própria formulação do problema. Assim teríamos de admitir que não se tratava de uma formulação vazia de objetivos (ou plena de objetivos espúrios) visando apenas a busca de legitimidade, o que seria considerar tudo como imensa “falsidade”. Se a habitação era um falso problema — na medida em que este residia nos baixos salários — uma série de medidas econômicas e políticas foram tomadas, intervindo no conjunto do sistema e alterando-o.

A criação do BNH responde a dois níveis de problemas imediatos: por um lado, aliviar a pressão existente, manifesta principalmente na reivindicação salarial, *deslocando-a* para a prioridade da habitação sobre o salário, porém dotando a instituição de recursos e alcance, de forma a que ela tivesse condições

de colocar-se como alternativa viável e confiável. Por outro lado, reafirmava-se o papel do Estado como entidade técnica, mero intermediador do problema social a ser resolvido pela iniciativa privada, à qual se concederiam estímulos diversos.

Vejamos um exemplo dos argumentos então utilizados, em Seminário promovido pelo Instituto de Engenharia de São Paulo e pelo BNH, contando com a participação do então Ministro do Planejamento — Roberto Campos — e da diretoria do Banco, dirigido a uma seleta platéia de empresários das áreas de construção civil, engenharia, indústrias afins e setor bancário:

1. quanto às razões de atuar na questão habitacional — *“o déficit habitacional, mais cedo ou mais tarde, cria uma insopitável tensão social, e a tensão social assim gerada leva a uma baixa de produtividade econômica”*;

2. quanto ao papel econômico dessa atuação no nível de empregos — *“a elevada capacidade que tem o investimento em construção de dar ocupação à mão-de-obra e, particularmente, à mão de obra pouco qualificada”* e no processo de industrialização — *“o investimento em construção tem enorme efeito multiplicador [gerando um] impacto muito variado e diversificado da construção sobre a atividade econômica geral”*

3. quanto à poupança interna — *“tudo parece indicar que um bem planejado programa de habitação pode ser um gerador de poupanças no sentido de que poucas coisas haverão [sic] que induzam a uma maior restrição do consumo, que a perspectiva de poupança para habitação”* ⁹.

O BNH aparecia como a galinha dos ovos de ouro. Pelo lado financeiro, reforçaria a acumulação de capital, através da captação de recursos pelas cadernetas de poupança, por sua canalização para a construção civil, estabelecendo um efeito multiplicador sobre o conjunto de empreendimentos industriais conexos. Aumentaria a capacidade empresarial pelo lado do capital e do trabalho, uma vez que a tranquilidade gerada (pela repressão sindical e pelo aceno da casa própria) evitaria perdas de horas trabalhadas e, consequentemente, aumento de produtividade. Ainda por cima, multiplicaria o nível de empregos, gerando assim também os potenciais produtores e compradores das moradias.

A galinha dos ovos de ouro deveria alcançar também o Estado, que não previa gastos do Orçamento da União com o programa habitacional, além da doação inicial, de Cr\$ 1 bilhão. Sua capitalização se daria através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS, implantado em 1966, que eliminava a estabilidade do emprego e consistia no recolhimento compulsório, a ser pago pelos empregadores, de 8% do total da folha de pagamentos.

Vejamos agora como operou o *deslocamento* acima mencionado. Em primeiro lugar, não havia, em momento algum, menção à estrutura fundiária e às disparidades na propriedade territorial urbana no Brasil. O aceno de grandes realizações no setor habitacional ocorria alijando as reivindicações de alteração na distribuição de terras. Em seguida, para um diagnóstico considerando as reivindicações populares como comprometedoras para o crescimento econômico, o deslocamento consistia numa “reeducação” dos trabalhadores, cujo primeiro item era a troca da questão salarial pela habitacional. Aqui ocorreu uma verdadeira inversão: não seria a exiguidade dos salários o fator impeditivo do acesso à moradia, mas a luta por maiores salários quem estaria tomando a casa própria inacessível. No mesmo Seminário, Roberto Campos afirmava:

“há uma razão importante que explica o interesse do Governo na solução do problema habitacional. A nosso ver, uma parcela importante da energia da classe operária se tem dirigido para a conquista salarial. Às vezes se torna autoliquidante porque, se é exagerada, estimula o aumento de preços. É preciso que a classe operária pense em outros tipos de promoção econômica e social, que não necessariamente refletidos na promoção salarial (...) Achamos apenas que o salário não é o melhor instrumento de redistribuição de rendas”. Outrossim, “o proprietário da casa pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedade alheia e torna-se um aliado da ordem.” ¹⁰

Num terceiro nível de deslocamento, o governo assumia o compromisso de alterar a relação de forças no seu próprio interior: o Estado limitar-se-ia doravante a instância planejadora e organizadora e não mais executora. A racionalidade empresarial ampliava-se para além dos limites do privado, penetrando o setor público. Os conflitos sociais e a luta política eram

obnubilados, considerados absoletos e irracionais.

A atuação do BNH

Não se trata de discutir, no âmbito deste trabalho, a eficácia de tal intervenção, ou seja, de comparar o que se considera como “problema” ou “déficit” habitacional em cada corte temporal, cotejando-o com o total da população para avaliar se a precariedade habitacional teria sido ou não superada. Longe de nós, outrossim, a idéia de que não deva haver políticas públicas destinadas à questão habitacional. Apenas, de forma indicativa, podemos afirmar que as políticas até hoje implementadas nunca lograram modificar a situação de forma significativa.

Para dar um exemplo, um artigo de jornal de 1983 (quando o Banco Nacional da Habitação-BNH já tinha quase 20 anos de intensa atividade) noticiava: “o presidente do Conselho Federal de Corretores de Imóveis-COFECI [Aref Assreuy] estimou em cerca de 15 milhões de unidades o déficit habitacional no País”¹¹.

Mesmo que a avaliação possa ser considerada suspeita, por se tratar de um corretor de imóveis, em 1980 o então presidente do BNH, José Lopes de Oliveira, estimava o déficit habitacional em 7 milhões de unidades. Se pensarmos que em 1966 o déficit calculado pelo então Ministro do Planejamento, Roberto Campos, era de 7 milhões de casas ¹², que no intervalo entre 1964 e 1983 montou-se gigantesco aparato estatal para construção de moradias, e que efetivamente construiu-se muito, o resultado é um impasse. Constrói-se mais casas e o déficit não diminui. Porque?

Sem responder imediatamente à pergunta, deslocaremos a questão, de vez que permanecer neste terreno nos mantém num falso dilema.

Apesar de praticamente todos os comentários de jornais, de revistas, os documentos oficiais e os porta-vozes acadêmicos tenderem a tratar do tema em termos da busca de uma “eficiência” do Estado visando reduzir um “déficit” de moradias, esta conceituação é problemática. Ora, a característica do chamado livre mercado é a de ser capaz de dar conta da produção, distribuição e consumo das mercadorias para as quais haja uma demanda efetiva. Coloca-se aí a primeira questão: existia déficit habitacional? Em outros termos, existia uma procura de casas à qual não corresponderia um volume de produção à altura?

Podemos admitir, em princípio, que isso ocorra. Mas forçoso seria acrescentar que, paralelamente a

esse déficit, para outros segmentos da população poderia haver um superávit habitacional, ou seja, mercadorias-habitação em excesso para alguns grupos sociais, mantidas estocadas ou para as quais criam-se mecanismos financeiros para torná-las “vendáveis”. Podemos também admitir que exista enorme contingente populacional em habitações consideradas precárias, sem que constituam no entanto demanda efetiva.

O que é e como quantificar esse déficit? O que seria incluído — demanda, precariedade habitacional, número de habitantes por moradia? Os critérios de delimitação e avaliação do déficit habitacional são problemáticos, raramente explícitos, o que dificulta a discussão a partir dessa conceituação.

O discurso oficial, no período da ditadura, ao manter a noção de déficit habitacional, relacionando-o com a eficácia na sua solução, produzia um novo e crucial deslocamento: não se falava mais da eficiência do livre-mercado. Buscava-se garantir, *ao mesmo tempo*, a *oferta* do produto (a construção de casas) e a *demand*a, criando os compradores através de mecanismos financeiros, sem ônus para o Estado.

A mesma dificuldade quanto à mensuração do déficit se coloca com relação ao item eficácia. Como avaliá-la? Se nos ativermos ao próprio déficit estimado, chegamos, como já vimos, a um impasse. Se se trata de verificar a constituição dos mecanismos formais (formas de organização, institucionalidade, etc.), ela também não é mensurável. Podemos ainda admitir que existam diversas eficácias, que se contrapõem: a uma eficácia técnica (número de casas construídas, por exemplo), suscetível de alguma mensuração, acrescenta-se uma eficácia econômica (*micro*: rentabilidade, produtividade ou *macro*: setores afetados, variação na distribuição de renda dos grupos alvo dos projetos estatais, etc) e, ainda, uma eficácia política cuja avaliação se torna extremamente complexa. Em qualquer uma que nos situemos, para que alguma avaliação possa ser feita, é necessário que se refira a metas claramente definidas, justamente o ponto ausente do discurso oficial sobre o BNH.

Se os deslocamentos realizados tanto a nível de formulação e racionalidade das políticas públicas, onde a economia passava a ser a “ciência” por excelência quanto a nível dos conflitos sociais, pela sua eliminação enquanto resquício irracional, podiam perfeitamente estruturar uma nova forma de atuação do Estado, não podiam, no entanto, *apagar* as matrizes

reais do problema habitacional.

O baixo nível salarial da população alvo não permitia a realização de poupança prévia, condição *sine qua non* para a concessão dos financiamentos. A exceção máxima realizada pelo BNH em sua implantação foi a concessão de um financiamento de 100% do valor da moradia para os grupos de mais baixa renda (até 3 salários mínimos, através das Cohabs-Companhias Habitacionais), visando atingir a população favelada. O setor operário deveria ser atendido através de Cooperativas Habitacionais, para renda entre um e meio a 4 salários mínimos. O Sistema de Poupança e Empréstimo atuaria na faixa de 2 a 22 SM, com financiamento de até 90% do valor do imóvel.

O papel do Banco como educador era ressaltada: tratava-se de provar ser possível vender a casa própria mesmo para faixas de renda cujos recursos eram considerados impeditivos. O Banco deveria ensiná-las a avaliar o peso de cada despesa no orçamento familiar e a priorizar a propriedade. O Manual do Comprador de Casa, elaborado em 1960 e amplamente distribuído, explicava claramente: "*Final, você está comprando. Você vai p-a-g-a-r. Pagar tudo, Não vai receber de presente nem um só pedacinho da sua casa*".

Em que pese a "perfeição técnica" da montagem dessa instituição e a centralidade da "racionalidade econômica" ao longo de suas duas décadas de existência, como modelo de política social, o BNH foi, como todos sabemos, o mais fragoroso fracasso. A construção para a área dita social, praticamente foi eliminada entre 1970 e 73, somente voltando a se restabelecer, em níveis muito baixos, nos anos subsequentes.

A galinha dos ovos de ouro devia se alimentar de seus próprios ovos... o que a levava a investir prioritariamente em áreas de retorno assegurado. A política social esvaía-se frente a possibilidade do lucro. Enquanto o controle ditatorial sobre os movimentos populares se manteve, o BNH reinou como instituição modelo. Uma vez reduzidos os entraves à livre expressão das reivindicações sociais, o deslocamento operado pelo Sistema Financeiro da Habitação perdia seu sentido.

Considerações finais

A operação de deslocamento expressa no caso específico da instituição do BNH apoiava-se num regime ditatorial, onde as manifestações políticas encontravam-se manietadas. Dessa forma, o caso

torna-se exemplar e com maior visibilidade. No entanto, este tipo de prática não se limita aos momentos ditatoriais, atravessando grande parte das políticas ditas sociais.

Por seu turno, o fim da ditadura não significou que algumas das lógicas então implantadas não tivessem assegurado sua permanência, apesar do fim de algumas instituições. Assistimos hoje, 20 anos depois, ao retorno da eficácia e da lógica empresarial como modelos para a atuação estatal, deslocando-se os fulcros das reivindicações sociais. Ainda uma vez, economia e história são chamadas a interinar a irreversibilidade do processo contemporâneo, cuja tendência à exclusão de grandes massas populares é conhecida.

A desqualificação das reivindicações sociais — pejorativamente chamadas de arcaicas — arrisca nos conduzir, mais uma vez, a arremedos de políticas sociais que, ao invés de ampliarem a parte pública do Estado, o conduzem a um mimetismo do mundo privado, confundindo-se a parte e o todo.

Notas

¹ Financiadora de Estudos e Projetos/Grupo de Arquitetura e Planejamento (Finep/GAP). *A ação governamental no campo da habitação popular*. Rio, mimeo, 1979, v. 1, pp. 17-22.

² Como exemplo, construiu-se, no Rio o conjunto, ainda hoje existente, na rua Salvador de Sá. Planejado para abrigar operários, terminou ocupado por funcionários públicos. Id., *ibid.*, p. 86.

³ Entre 1937 e 1964 o número total de conjuntos habitacionais construídos (para locação e venda aos associados) foi de 232, representando um total de 37.725 unidades habitacionais. Foram ainda concedidos 69.128 financiamentos para construção, reconstrução ou aquisição de casa própria, sob hipoteca, além de 8.867 financiamentos (ou mais propriamente investimentos) para a construção de imóveis em Brasília. Cf. Virgínia Fontes. *Continuidades e rupturas na política habitacional brasileira: 1920-1979*. Dissertação de Mestrado em História, UNterói, 1985, mimeo.

⁴ Além do Estado, ressalte-se a criação da Fundação Leão XIII, em 1947, patrocinada pela Igreja Católica. Ver o interessantíssimo trabalho de V. Valla. *Para uma formulação de uma teoria da educação extra-escolar no Brasil: ideologia, educação e as favelas do Rio de Janeiro, 1880-1980*. Relatório final, convênio Finep/lesae/FGV. Rio, mimeo, 1981.

⁵ Entre 1940 e 1960, quando praticamente paralisa suas atividades, a FCP construiu um total de 143 conjuntos habitacionais, representando 16.964 unidades, tendo sua atuação mais expressiva nos estados de Minas Gerais, Guanabara, São Paulo e Distrito Federal. Ver S. Azevedo

e L. A. G. Andrade. *Habitação e poder*. Rio, Zahar, 1982.

⁶ Um dos mais importantes divulgadores dessa imagem foi o ISEB - Instituto Superior de Estudos Brasileiros, criado por Decreto presidencial de 1955 e subordinado diretamente ao Minitro da Educação e Cultura.

⁷ Vale a pena, para recuperar as imagens construídas pelos artífices do golpe de 1964, reler Roberto Campos, *Ensaio de História Econômica e Sociologia*. 2ª ed., Rio, APEC Editora, 1964.

⁸ Esse modelo havia sido implantado com poderoso auxílio da Fundação Leão XIII, ao disseminar o argumento, desde 1946, da necessidade de "subir o morro antes que os favelados desçam comunistas". Cf. V Valla, op. cit.

⁹ BNH/Instituto de Engenharia de São Paulo. *Plano Nacional da Habitação*, Rio, mimeo, 1966, v. 2, p. 7-8.

¹⁰ Id., ibid., pp. 19 e 21.

¹¹ **CORRETORES discutirão mercado imobiliário. Jornal do Brasil**. Rio, 5.10.83, p. 14.

¹² Cf. BNH. *Seminário Habitação e Desenvolvimento Social*. Rio, JB Editora, 1980, p. 53 e BNH/Inst. Engenharia de São Paulo. *Plano Nacional da Habitação*, Rio, mimeo, 1966, v. 2, p. 2.