

O BNH e a Nova Forma do Estado no Brasil Pós-64 - Contribuições para o seu Estudo

Maria Beatriz Ferreira Lavieri

Pesquisadora junto ao Mestrado de Ciências Sociais da UFPb

INTRODUÇÃO

O presente artigo constitui-se numa síntese da dissertação que realizamos junto ao Mestrado em Ciências Sociais da Universidade Federal da Paraíba, defendida em junho de 1985.

Nessa dissertação procuramos avaliar o BNH na sua relação com as configurações assumidas pelo Estado brasileiro pós-64 dentro da estratégia de expansão e consolidação do capitalismo monopolista no país. Para a abordagem desse objeto de estudo, 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 do Estado na esfera financeira e na esfera da produção;
- segundo, o papel do BNH na organização 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.

Na forma de exposição, a dissertação foi estruturada em cinco capítulos:

- o capítulo I (“Centralização e Poder: A Institucionalização de uma Atuação em Bases Financeiras”) caracteriza a atuação do Estado no campo específico da produção imobiliária na fase pré-64 e as transformações que foram introduzidas na forma de sua atuação neste campo com a criação do BNH e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Isto, do ponto de vista da estruturação institucional e financeira, como também dos reflexos nas relações Estado/iniciativa privada e Estado/trabalhadores.

- o capítulo II (“A Atuação na Readequação da Estrutura Urbana”) trata das transformações que vieram ocorrer ao nível do espaço urbano a partir da intervenção do BNH na renovação do espaço físico das cidades para a expansão do capitalismo monopolista.
- o capítulo III (“O BNH e os Interesses Financeiros”) analisa a forma como o BNH atua no seu papel de intermediador da utilização dos fundos de arrecadação compulsória – notadamente o FGTS – pelas empresas financeiras do SFH, como também das relações que o BNH mantém com o Sistema Financeiro Nacional em seu conjunto.
- o capítulo IV (“O BNH e os Interesses Produtivos”) analisa a forma como o BNH atua no plano da produção, seja especificamente no setor da construção civil, seja no conjunto da esfera produtiva.
- o capítulo V (“As Estratégias Empresariais: Coerências e Contradições”), por outro lado, avalia como os empresários, na sua relação com os demais atores sociais, definem e redefinem suas estratégias para interferir nas instâncias de decisão sobre a condução da política do BNH. Essa avaliação é feita especificamente em relação aos empresários ligados a atividades da construção civil, e isto num período também bastante específico, que é o de crise política e econômica recente. (1)

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

Procuramos evidenciar ao longo da dissertação que o BNH é uma instituição estatal cuja conformação e modo de intervir na economia e nos processos sociais e políticos responde não só a injunções conjunturais, como também a determinados requisitos estruturais colocados pela forma mesma como veio se estruturar a economia brasileira e, no interior dela, o Estado, na fase monopolista do capitalismo no Brasil.

Entendo que os caminhos de análise que experimentamos nessa direção – 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, neste artigo gostaríamos de alinhar de forma breve os principais aspectos desenvolvidos na dissertação, indicando em relação a alguns deles a maneira como se construiu a nossa análise.

No âmbito específico da produção imobiliária, ocorreram certas transformações a partir de 1964 ao nível institucional e financeiro que, a nosso ver, foram significativas como medidas de ajuste deste tipo de produção 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 poder estatal expresso na figura do BNH, o qual, detendo de forma centralizada um volume significativo de recursos e o comando decisivo sobre as atividades do SFH, passou a articular o conjunto da produção imobiliária, fazendo gravitar em torno dele 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 intensificação 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, concretizada 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 suficiente 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.

Tornou-se corrente interpretar esse “favorecimento” como uma estratégia do regime para enfrentar o impasse depressivo que vivia a economia brasileira nos anos sessenta. Segundo tal concepção, 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, p. 55; AZEVEDO e ANDRADE: 1982, p. 60; SZUBERT: 1978, p. 4; CERQUEIRA LIMA: 1980, p. 7).

À medida que fomos aprofundando a nossa 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 dietando 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 1967/1968, quando, a 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 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 intensifi-

car profundamente essas demandas de parte de todos os setores, colocou-se para nós, como uma resposta mais plausível 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 de 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 de 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 predonderante 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. 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 leis, veio, de um lado, estimular o lançamento de bairros e instalações cada vez mais “modernos” e “atraentes” e, de outro, incitar a obsolescência 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 perimetros 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 “bair-

ros 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 tomadas 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 a importância de se dar atenção à 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. A propósito, procuramos mostrar no capítulo III da dissertação, como ao gerenciar os recursos do FGTS, o BNH penetra em todo o Sistema Financeiro Nacional, envolvendo não só o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), mas também uma vasta rede de Bancos Comerciais, Financeiras, Bancos de Investimentos, e as próprias finanças da União.

Do mesmo modo que para o plano financeiro, procuramos mostrar que os recursos manipulados pelo BNH transitam entre os mais diversos setores produtivos, extrapolando em muito a produção de habitações e o próprio setor da construção civil em seu conjunto.

A nosso ver, as interpretações que partem do pressuposto que a ação do BNH se circunscreve apenas a estes limites ou que vêm como “desvio” a sua atuação em áreas diversas da habitacional ou mesmo do setor da construção civil, perdem 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 setoriamente, respaldado em um sem número de fundos e instrumentos de captação de recursos também especializados no sentido de 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 Cader-

netas de Poupança no incentivo à construção civil.

Contudo, há que se considerar que o setor da construção civil – como os demais setores de per si – 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 requisitem ser atendidos não só ao nível de uma ou de algumas de suas atuações setoriais. Na realidade, a estrutura complexa a que cada grupo faz parte acarreta em que as demandas feitas ao BNH por cada um deles se coloque no sentido dos seus interesses globais de expansão.

Portanto, quanto o BNH reorienta os recursos captados através de instrumentos que, em tese, corresponderiam a construção civil para setores alheios a este, 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 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. 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.

Dáí entendemos 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.

Não devemos desconsiderar, no entanto, a particular importância do BNH para o setor de construção civil, e, de modo especial, para acelerar a produção de obras de infra-estrutura urbana e de habitação nos últimos vinte 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, os dados apresentados no capítulo IV da dissertação nos mostram como a medida em que ocorrem problemas de retração dos créditos privados e que ocorre um fechamento do mercado, o BNH garante um certo patamar de produção e realização desta produção ao setor da construção civil. Como procuramos mostrar, 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. Assim corresponde exatamente às fases de desaceleração e crise da economia (1964/1968 e pós-1975) – 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 à necessidade de levar em consideração o significado econômico do mercado popular de habitações. É que tornou-se corrente interpretar a atuação do BNH neste mercado estritamente ligada às injunções políticas de conjuntura. Dentro dessa 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 legitimação junto aos setores populares.

Com base em que a partir de 1975 o BNH volta a contemplar prioritariamente as obras de habitação popular como havia ocorrido nos primeiros anos de seu funcionamento (1964/1968), a visão é a de que 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 distensão e crise política, como forma de ampliar a base de legitimação do Estado, há uma maior atenção às obras de “interesse social” e, na fase de endurecimento do regime há um abandono dessas obras por parte do Banco (PORTES: 1977, p. 132-151 AZEVEDO E ANDRADE: 1982, p. 107-111; VALLADARES: 1980, p. 22).

Esta 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 Linderberg 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 empresas, a reivindicação básica era a mesma. Isso nos estimulou a especular sobre que interesses econômicos poderiam estar por trás desse pretensão 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 pró-

prio Banco que, através das COHAB's, se constitui no financiador, no primeiro comprador, e no responsável exclusivo pela comercialização 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 em 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 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 de 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, através dos programas de remoção de favelas, 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, podemos perceber a ocorrência de um profundo estreitamento de seus laços de dependência ao Estado, na medida mesma que o BNH tornou-se 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 medi-

das, 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 ascensão 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.

Na pesquisa que realizamos acerca das estratégias dos movimentos de empresários ligados à construção civil, evidencia-se o avanço político destes movimentos nos últimos anos. Ao mesmo tempo 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, as diferenças e as fricções internas que destas resultam, são habilmente superadas com a maciça mobilização e composição de alianças em torno dos objetivos e reivindicações comuns. Soma-se a isso a sagacidade que demonstram em tirar partido dos movimentos populares, fazendo crescer o peso de suas reivindicações, ao incorporarem a estas, segundo suas conveniências, as demandas colocadas por esses movimentos. E, na medida que as demandas populares possam de alguma forma, convergir com seus interesses, não exitam em associarem a outros interesses de classe e em ferirem ou se oporem ao Estado. Por outro lado, mostram-se como leais defensores do Estado, desde que esteja em jogo a preservação das vantagens que o BNH possa lhes oferecer. Ou seja, bandeiras contraditórias são arditamente convertidas a seu favor. Por exemplo, é com o mesmo empenho que defendem simultaneamente o BNH e os mutuários no emprego da Justiça contra o BNH, ou que defendem as manifestações de rebeldia civil e evocam a fidelidade às diretrizes do golpe de 64.

A ação extremamente dinâmica, coordenada e atenta para as novas situações colocadas pelo cotidiano; a rapidez com que se mobilizam diante dessas situações e que criam uma linguagem comum para defender seus interesses; a iniciativa que demonstram em desenvolver estratégias sofisticadas e diversificadas, lançando mão dos meios de comunicação e expedientes científicos para influir na opinião pública e dar suporte às suas reivindicações; e a facilidade com que abrem caminhos de penetração nos níveis máximos do poder estatal, são outras características que expressam seu grau de instrumentalização no plano político.

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

Obviamente, 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 estes 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 colocaram o Estado na recente 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 contrapartida 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 da conquista

de um conteúdo mais social nos programas e planos de financiamento do SFH. Em outras palavras, em que pesem 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 da dissertação, os empresários mesmo com a crise econômica, e com a situação de instabilidade política do Estado, mativeram 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.

Contudo, devemos ressaltar que o mesmo poder centralizador do BNH que suscitou a ampla arregimentação das organizações empresariais, estimulou, por outro lado, o surgimento de movimentos sociais qualificativamente 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 podemos 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.

(1) A análise é 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 intitulados "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.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- AZEVEDO, Sérgio e ANDRADE, Luis Aureliano G. de. *Habitação e Poder*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- 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 e Engenharia da UFRJ, 1980.
- PORTES, Alejandro. "Política habitacional, pobreza urbana e o Estado: As favelas do Rio de Janeiro, 1972-79". In: *Estudos CEBRAP*, nº 22, Petrópolis, Vozes/CEBRAP, 1977, pp. 131-161.
- SOUZA, Berenice Guimarães Vasconcelos de. *O BNH e a política do governo*. Dissertação de Mestrado submetida ao DCP da FFCH da UFRJ, 1974.
- SZUBERT, Eva Barbosa. "Política habitacional e modelo brasileiro de desenvolvimento". Resultado parcial da pesquisa apresentada no colóquio "Brasil" da Associação Alemã de Pesquisas sobre a América Latina. Kirchzarten, 1978.
- VALLADARES, Lícia do Prado. "Urbanização de favelas – proposta governamental". In: *Anais do Seminário de Habitação Popular*. Recife, Gov. de Pernambuco/Sec. da Habitação, 1980.