

A política habitacional como mecanismo de acumulação e legitimação

Texto Pascoal Mário Costa Guglielmi

O presente estágio da economia brasileira tem sido marcado pelo elevado grau de participação do Estado na provisão das condições gerais de produção e na manutenção da harmonia social. Tais características expressam suas funções básicas na promoção do processo de acumulação e na legitimação do sistema, para as quais continuamente se amolda pelo estabelecimento de políticas públicas e pela expansão de seu aparato normativo, regulador e executivo.

A política habitacional, refletindo a lógica desse Estado, longe de constituir-se num mecanismo de enfrentamento do problema de carência de moradias, é utilizada como instrumento político a gerar renda e empregos no campo econômico pela articulação de medidas de cunho social. Dessa forma, os insucessos experimentados ao longo de seus vinte anos de existência podem ser atribuídos ao fato de a produção habitacional não lhe ser o objetivo final, mas o meio pelo qual se busca atingir os objetivos do Estado de garantir a acumulação (pelo carreamento de recursos ao setor privado da economia) e a legitimação (pela abordagem de uma questão popular central como a da casa própria).

A performance dessas funções na política habitacional é o objeto deste ensaio, que parte do referencial teórico fornecido por James O' Connor¹ para proceder sua análise econômica e histórica. Nosso objetivo é propor um novo enfoque no estudo da política habitacional, que transcenda a crítica à sua deficiência operacional, pela interpretação de seu modo de atuação em função de um conjunto de relações menos exclusivo e de maior abrangência, de acordo com uma lógica geral de interação Estado-sociedade civil-economia.

Estudos precedentes

Vários autores dedicaram estudos à questão da habitação e da política habitacional. Com poucas exceções, tais estudos, elaborados basicamente no período 1974-1981, abordam principalmente o quadro característico dos primeiros dez anos de existência do Banco Nacional da Habitação, sendo, portanto, cronologicamente limitados, merecendo prolongamentos.

Dentre os aspectos comuns a eles, sobressai a atenção dedicada à análise numérica e metodológica da produção de habitações populares em detrimento de um estudo global da mecânica da política e do impacto econômico por ela proporcionado. Essa abordagem parcial do problema é também percebida na redução do Sistema Financeiro da Habitação a um universo onde só se analisa o BNH, dando-se pouca ênfase ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (pelo não esclarecimento de seu papel específico dentro do Sistema Financeiro da Habitação), assim como ao Sistema Financeiro de Saneamento (comumente descrito como uma disfunção dentre as atribuições do BNH). Do conjunto desses trabalhos, denotam-se dois vieses.

O primeiro é a suposição equivocada de que a política habitacional seja uma política pública social e que sua evolução tenha correspondido a um afastamento de seus objetivos iniciais - os objetivos econômicos sempre foram preponderantes, desde sua criação, enquanto os sociais seriam complementares. O fato de uma política pública de forte impacto econômico ter se apoiado, em discurso e método, numa carência social não nos pode permitir defini-la como política social.

O segundo viés corresponde à tentativa de avaliação da política através da confrontação produção-déficit, que é pouco conveniente na medida em que os reflexos econômicos da política denotam maior importância destes com relação aos de solução do problema habitacional.

Como conseqüência, dois aspectos ficam evidenciados na abordagem da política habitacional: sua "ineficiência" (o problema habitacional não está sendo resolvido) e sua "ineficácia" (a população socialmente mais carente não está atendida satisfatoriamente, em função do financiamento de unidades de padrões mais elevados e de atividades de desenvolvimento urbano).

À parte esses aspectos, a política habitacional gerou produtos diversos, além ou independentemente da habitação. Gerou renda, empregos, votos, insumos econômicos, adicional de impostos proveniente dos lucros e salários proporcionados no setor, crédito aos serviços de saneamento e infraestrutura urbana, expansão do consumo para os demais setores da economia etc. Dessa forma, o que se necessita é uma análise da política habitacional, da qual se exclua a premissa de que seja uma política social, para defini-la, *a posteriori*, a partir do exame dos pontos que a orientam e dos reflexos por ela causados.

A utilização de fatores de natureza social na elaboração da política é devida não à determinação de resolver o problema, mas à necessidade de aproximação regime-população - fundamental à manutenção do sistema.

Pressupostos teóricos

Este estudo está calcado na premissa de que as políticas públicas não têm uma lógica própria, mas refletem a essência do Estado que as implementa. São, dessa forma, decorrentes das funções historicamente atribuídas a esse Estado e, portanto, voltadas aos mesmos objetivos gerais.

É, nesse sentido, fundamental identificá-la como um produto da sociedade dividida em classes, necessário à manutenção do sistema através do aplacamento dos conflitos sociais pela utilização de seus aparelhos repressivo e ideológico. O gradual desenvolvimento capitalista e as falhas de funcionamento do sistema de mercado vêm crescentemente exigir uma participação desse Estado na reprodução e controle das relações de produção. Sua expansão vem então caracterizar-se como causa e efeito da própria expansão capitalista e, dessa forma, sua presença na economia não pode ser atribuída exclusivamente à manutenção do processo de "acumulação", mas à "legitimação" do sistema como um todo.

Na performance dessas duas funções, podemos reconhecer algumas facetas do moderno Estado capitalista, em consonância com suas formas de intervenção: a) na produção, gestão e fornecimento de bens públicos de consumo social - Estado de bem-estar; b) na política e planejamento econômicos - Estado regulador; c) na produção de mercadorias e serviços - Estado produtor; d) na compra de bens e contratação de serviços do setor privado - Estado consumidor; e) no subsídio, tributação e financiamento do processo de acumulação - Estado fiscal. Elas vêm caracterizar a atual formação social capitalista - o capitalismo monopolista de Estado.

Caracteriza-se, nessas atribuições, a mecânica acumulativo-legitimadora desempenhada por esse Estado - ele deve manter ou criar condições para uma lucrativa acumulação de capital, ao mesmo tempo em que manter ou criar condições de harmonia social. Suas despesas, como contrapartida, podem ser discriminadas como "capital social", responsável pela ampliação da capacidade produtiva e voltada à acumulação (correspondendo aos projetos e serviços que aumentam a taxa de lucro privada e aos investimentos que reduzem os custos de reprodução da força de trabalho), e "despesa social", voltada à legitimação e harmonia social, não sendo nem indiretamente produtiva.²

Sob esse enfoque, torna-se possível entender o processo político habitacional, não como seu objetivo final, mas como meio de realização das funções do Estado.

Processo de acumulação

A mecânica de acumulação é um processo histórico intrínseco ao modo de produção capitalista, cuja evolução vem demandar crescente participação do Estado na regulação das relações de produção e na manutenção das condições gerais de produção. Essa participação é fundamentada na ampliação da capacidade produtiva, à elevação da produtividade, à redução dos custos da mão-de-obra e à provisão de infraestrutura física e recursos humanos necessários à performance dessas tarefas, o aparato estatal é expandido não só na esfera de sua administração direta, mas também no conjunto de empresas sob sua orientação, o que tende a acarretar um processo de ocupação do espaço econômico privado, mas, ao contrário, objetiva a ampliação pelo desenvolvimento do seu campo de atuação.

Não é nosso objetivo, aqui, reproduzir a documentação na descrição da mecânica de atuação do BNH e discutir temas sob sua gestão. Interessa-nos particularmente analisar os aspectos essenciais dessa operacionalização do poder caracterizar a lógica que norteia os objetivos implícitos.

Trata-se, na verdade, de um duplo sistema acoplado - SBPE - cuja principal responsabilidade é administrar recursos captados no mercado sob a forma de poupanças voluntárias e outra compulsória), respondendo pelo montante de seus depósitos e pelo pagamento de juros e correção monetária sobre eles. A esse sistema cabe aplicar tais recursos com vistas a cobrir-lhes as despesas de custeio e, portanto, remuê-los sob seu encargo. O retorno dessas aplicações, operacionalizadas em financiamentos de caráter neficiários finais, é efetuado através de prestações que cobrem a amortização do empréstimo e os juros devidos.

Assim, o BNH e o SFH, como um todo, caracterizam-se por estruturas financeiramente independentes do Tesouro Nacional, que, entretanto, também não participam dos recursos próprios, mas operam recursos de terceiros, como mantêm compromissos de remuneração. O mecanismo pelo qual esses recursos extraídos do mercado são canalizados, via processo produtivo, é pela esfera de atuação via casa própria, com serviços complementares constituindo um canal de injeção de capital no setor privado.

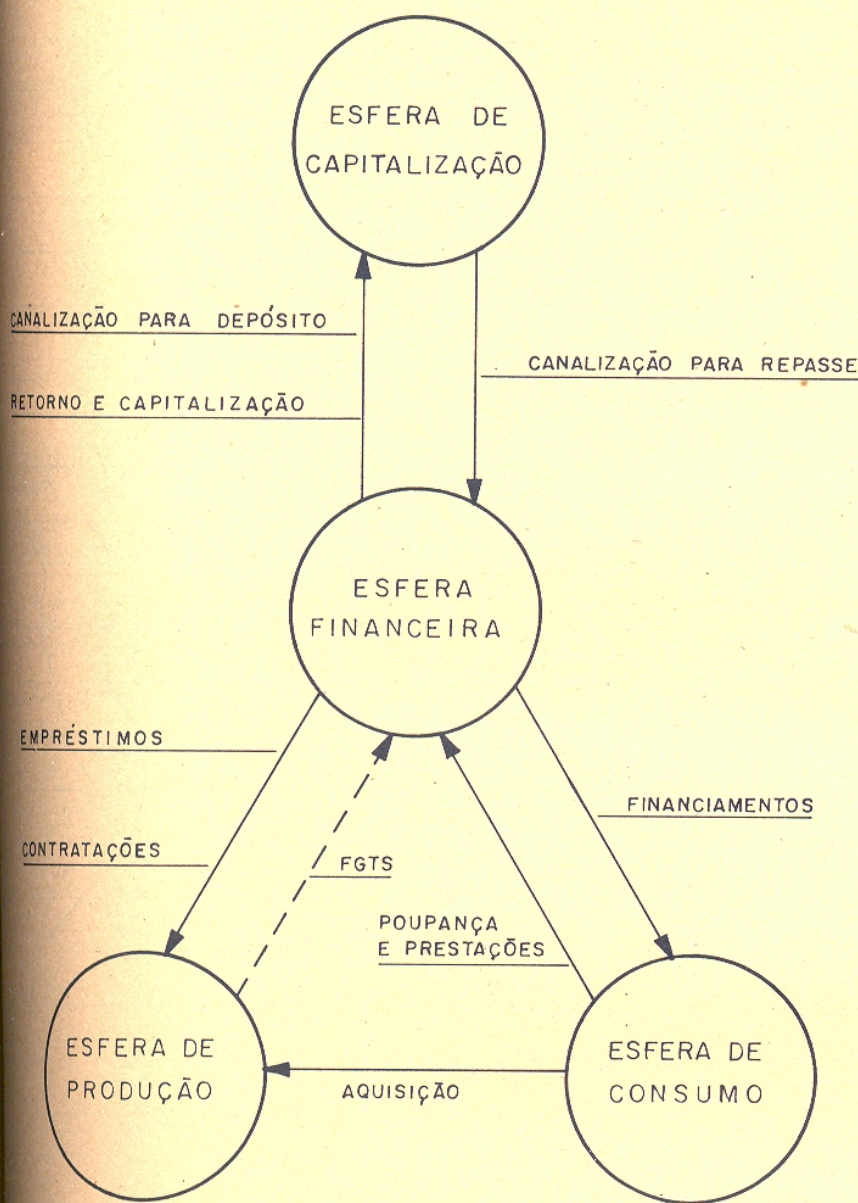
O processo de acumulação fica patente no fluxo de recursos nessa política, cuja origem são as poupanças populares destinadas aos setores produtivos ligados à construção, sendo novamente à população a reposição dessas aplicações. O Sistema Financeiro da Habitação aplica esses recursos em projetos habitacionais e urbanísticos cujas realizações são permitidas, através de empréstimos de pagamento a longo prazo, a capitalização de juros e correção monetária sobre eles, em forma, é canalizado anualmente ao setor privado em um montante equivalente a 14% das receitas federais, com recursos imediatos na indústria da construção civil e de materiais de construção. Dado o alto grau de absorção de mão-de-obra no setor, seu efeito irradia-se, via consumo dos trabalhadores, para a produção e o comércio de bens de subsistência e consumo básico, com conseqüente efeito na criação de empregos e na demanda de bens de capital e insumos. Em seguida, as novas habitações construídas geram uma demanda complementar de produtos duráveis e não duráveis (como mobiliário, eletrodomésticos, utilidades domésticas, materiais de limpeza), propiciando um novo reflexo de empregos e demanda de equipamentos e serviços de primeira mão. Além disso, a renda adicional criada ao longo do ciclo vem permitir, por um lado, a elevação do consumo das classes produtoras e, por outro, a ampliação da base de tributação a propiciar, às diversas esferas

Pascoal Mário Costa Guglielmi é arquiteto do BNH-SP, professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo, Febasp, e do Curso de Habitação e Poupança, EN-Hap.

Este texto é uma síntese da dissertação de mestrado "Habitação e Legitimação: A Política Habitacional Brasileira, a Legitimação do Regime de Produção Capitalista", apresentada em dezembro de 1984 ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

¹USA: A Crise do Estado Capitalista, 1977, Paz e Terra, Rio de Janeiro. A análise financeira do orçamento americano, no qual são analisadas as contas de capital social (voltadas à função acumuladora) e de capital social (voltadas à função legitimadora).

²De acordo com terminologia de James O' Connor, veja O'Connor, 1977.



recursos fiscais adicionais para novas inversões públicas (instrumentadoras do processo).

Este texto esquematiza, para o BNH e o SBPE, os fluxos de recursos entre os fundos de captação e as esferas de produção e de consumo. Na esfera de capitalização, estamos agrupando o FGTS e as cadernetas de poupança, além das demais fontes de menor participação; na esfera financeira, os agentes financeiros e promotores do SFH (os bancos depositários do FGTS, que respondem pela captação e repasse dos recursos; na esfera de consumo, os bancos finais das diversas modalidades de financiamentos: população depositária de poupança; e na esfera de produção, todo o setor produtivo da economia que participa diretamente da produção habitacional ou que efetua depósitos do FGTS em nome de seus empregados.

Assim como toda a canalização de recursos do e para o setor habitacional, assim como toda a canalização para repasse, ocorre através do setor financeiro, que, na verdade, constitui a própria estrutura do SFH. Note-se, também, que o fluxo de consumo é o próprio sustentáculo dessa estrutura, incluindo para a formação dos fundos de capitalização e remuneração destes. Note-se, ainda, que o setor da produção é o receptor final do processo, uma vez que, com exceção do recolhimento do FGTS, todos os demais fluxos correspondem a insumos para a produção e/ou aquisição. Lem-

brando que o FGTS, apesar de recolhido pelas empresas, corresponde a uma poupança dos trabalhadores, podemos aferir que os recursos para sustentação da política habitacional são extraídos do próprio mercado, como subtrações do consumo, e destinados à produção, onde são acumulados, enquanto sua reposição e remuneração é procedida pela esfera de consumo.

A substantiva elevação do número de financiamentos concedidos a partir de 1980, aliada ao aumento da disponibilidade de crédito para comercialização no ano seguinte, efetivamente promoveu um acréscimo na atividade produtiva da construção, diagnosticada na evolução dos pedidos de aprovação de projetos junto às autoridades locais e na progressão de lançamentos habitacionais. A extrapolação desses efeitos para os setores como o da indústria da transformação pode ser avaliada pelo desempenho positivo da produção de variáveis básicas como o cimento e o aço, enquanto a expansão da demanda agregada, resultante do incremento no número de empregos e na geração de renda, fica caracterizada no exame de nível global de consumo. A inflexão da curva do PIB exatamente no mesmo período demonstra que o comportamento ascendente de seu produto real foi de fato retardado até 1980 pela política habitacional (já que, no conjunto, o setor governo reduz sua participação particularmente em 1980), decaindo em seguida à medida que o índice do produto real da construção civil também o faz.

Essa correlação de fatores atesta, conforme demonstram os gráficos deste texto, o sistema pelo qual o SFH injeta capital no mercado através da compra de materiais e contratação de serviços de construção e urbanização, que, por sua vez, criam novos empregos, novos consumos, novas produções, e assim por diante. O BNH também aumenta a produtividade na medida que investe em saneamento, transporte, pólos econômicos e desenvolvimento urbano, criando condições de produção e circulação. Além disso, ele tende a diminuir os custos de reprodução da força de trabalho na oferta de habitações a preços subsidiados e principalmente criando garantias de trabalho (FGTS) que, antes de onerarem as folhas de pagamento das empresas, promovem uma redução nos salários e um aumento na rotatividade empregatícia. O SBPE, paralelamente, perfaz semelhante tarefa, efetuando empréstimos a pessoas físicas e jurídicas para a produção ou aquisição habitacional e, da mesma forma, injeta capital no setor privado, criando empregos, renda, consumo etc.

Legitimação em vinte anos

Entendamos legitimação como o conjunto de atribuições pelas quais o Estado não apenas justifica e mantém sua dominação, mas consegue preservar o consenso ativo daqueles que são governados. O processo de legitimação efetiva-se de duas maneiras: demonstrando a preocupação governamental com um problema social (ao mesmo tempo que amplia o aparato ideológico capitalista) e em resposta às reivindicações populares (uma vez que efetivamente produz casas, promove infra-estrutura e cria empregos). Portanto, a legitimação se dá perante as camadas populares (dissimulando os conflitos), a classe média (ampliando a oferta habitacional nesse padrão e ampliando as oportunidades profissionais), os capitalistas (com criação de novas áreas de atuação e com compra de serviços) e as demais esferas do governo (dando acesso ao crédito necessário aos serviços de infra-estrutura e recuperação urbana que legitima os governos locais, criando oportunidades de acumulação local).

A funcionalidade da política habitacional à mecânica de legitimação do regime evidencia-se à medida que vem, historicamente, se adequando às solicitações político-conjunturais.

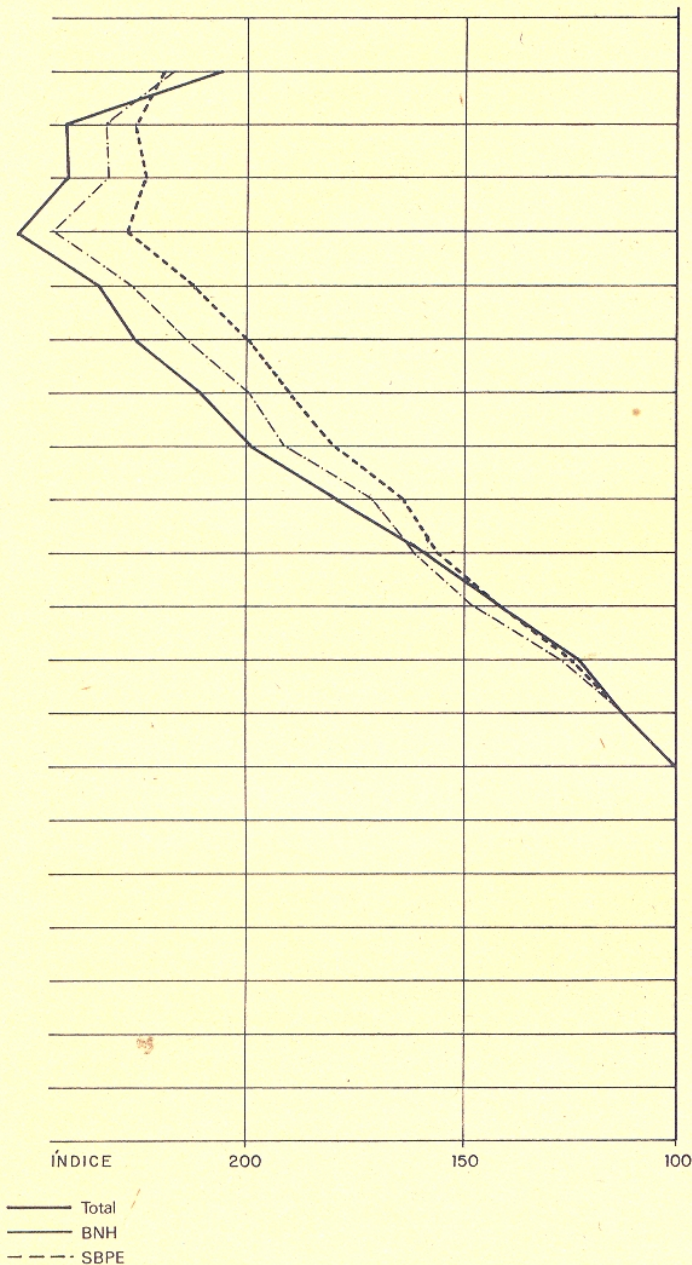
No período imediatamente posterior ao golpe militar de 1964, a necessidade de uma política legitimadora e antiinflacionária que promovesse o desenvolvimento econômico durante uma época de recessão justificava a criação de uma política de orientação social (em discurso) com repercussões econômicas - a política habitacional. Para isso, foi implantado o Sistema Financeiro da Habitação e se permitiu a criação das Cohabs e das cooperativas habitacionais, de maneira a promover a produção habitacional. Dessa forma, a instalação do novo regime e a criação da política habitacional marcam o início de uma história de sincronismo e inter-relação na qual predomina um elo comum de estruturação: a busca da legitimação própria como meio de legitimar o sistema. O Estado de segurança nacional e a doutrina de segurança e desenvolvimento, que então se estabelecem, vão definir os rumos de uma política que continuamente lhe servirá de apoio.

Da "política de alívio" de Costa e Silva e da reabertura ao crédito promovida em 1967 participa o SFH através dos recursos captados nas poupanças compulsória e voluntária (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), elevando a produção de unidades habitacionais, inclusive em períodos críticos como o da promulgação do AI-5. No momento em que a burocracia estatal se moderniza (assumindo definitivamente o papel de propulsora da economia), o BNH é transformado em empresa pública com o objetivo de aumentar sua eficiência e ampliar sua capacidade operacional.

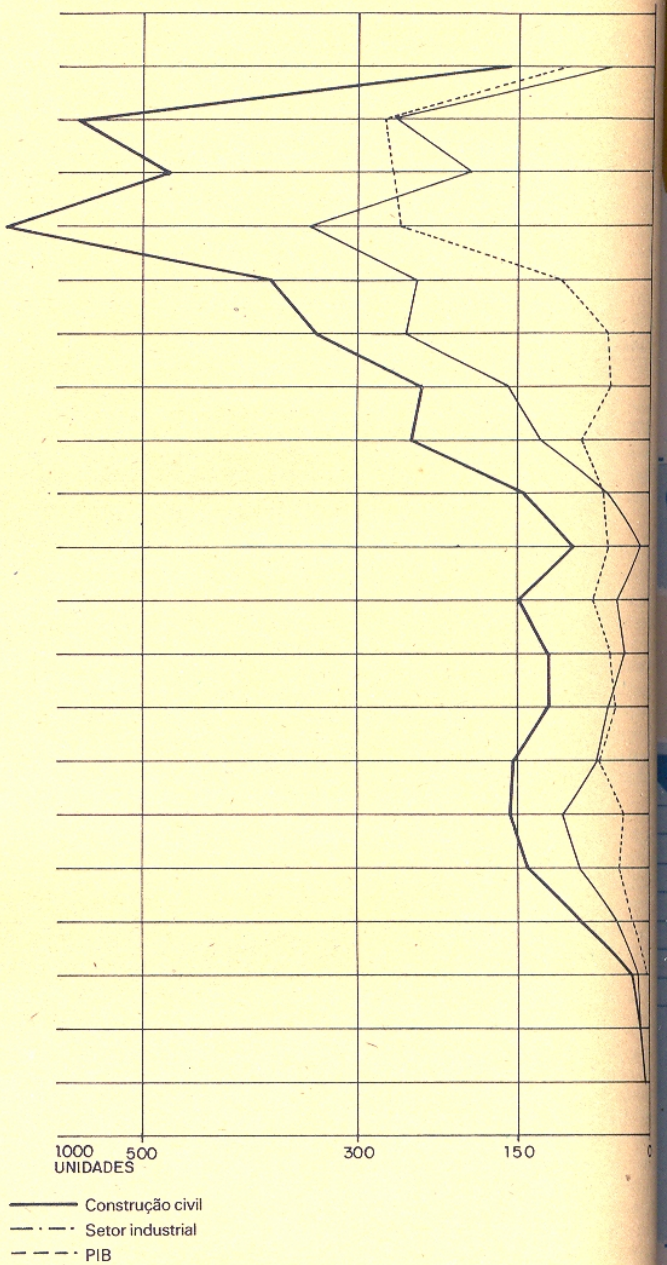
Com o "milagre brasileiro", o processo de legitimação passa a embasar-se no enaltecimento das conquistas econômicas, relegando à política habitacional uma função produtiva modesta. Entretanto, nesse mesmo período, são implementadas as medidas estruturais que vão permitir a performance de uma nova modalidade de atuação - o desenvolvimento urbano (planejamento, saneamento, recuperação urbana), já que a eficiência das cidades torna-se decisiva para a continuidade do processo legitimatório.

Com Geisel, a "política de distensão", visando recuperar o prestígio perdido junto à classe trabalhadora marginalizada pelo "milagre brasileiro", utiliza-se do BNH, através da criação do Plano Nacional de Habitação Popular, para atingir as camadas mais baixas da população, privadas dos benefícios do progresso. Paralelamente, e diante de uma situação de crise ▶

Evolução dos financiamentos habitacionais concedidos



Índices de produto real



internacional, com acentuada repercussão interna, o BNH, assim como as demais empresas estatais, mantém um nível de produção suficiente para absorver mão-de-obra e gerar certa renda, destacando-se significativamente ênfase nos investimentos em desenvolvimento urbano e nos programas habitacionais de padrões mais elevados, enquanto a legitimação era forjada a poder de subterfúgios eleitorais.

Da mesma forma que o governo Médici implementou as medidas estruturais que permitiram à gestão Geisel o desenvolvimento de medidas conjunturais de caráter urbanístico, o governo Geisel vem complementar medidas estruturais que vão permitir ao governo seguinte a consecução de uma meta fundamental - sua popularização.

A política de "abertura" de Figueiredo - orientada à institucionalização do Estado em bases efetivamente populares - serve-se também do Sistema Financeiro da Habitação para assegurar sua sustentação econômica e sócio-política, pondo em prática uma ambiciosa política de construção de 4 milhões de habitações (desenvolvendo novos programas de maior alcance popular), no sentido de garantir a legitimação de um regime que vem se proclamar democrático.

O conjunto desses eventos demonstra a relevância da política habitacional como elemento de alcance popular no pro-

cesso de legitimação do Estado militar, que, comprometido com a mecânica de acumulação, depende dos resultados de certas políticas públicas para obter e manter o respaldo popular.

Conclusão

O objetivo deste trabalho é demonstrar a funcionalidade da política habitacional aos processos de legitimação e acumulação promovidos pelo Estado brasileiro. Podemos constatar sua afinidade com o processo de acumulação, na medida em que causa sensível impacto tanto na construção civil quanto no setor industrial e na economia como um todo; e a vinculação de seu desenvolvimento cronológico à evolução do quadro conjuntural nacional, permitindo-nos perceber sua íntima relação com a metodologia de legitimação do regime militar.

Essas constatações, de certa forma, colidem com as versões oficiais de que a política habitacional teria caráter estritamente social e o Banco Nacional da Habitação seria um banco de bem-estar social. Nossa posição é de que, para que predominasse o cunho social nessa política, ela teria de ser formulada em bases diferentes da mera comercialização da habitação enquanto mercadoria.

Como nossas necessidades habitacionais não têm sido resolvidas, não podemos dizer que o problema tenha sido resolvido. Além disso, a política habitacional promovida pelo Estado não tem articulado nenhum mecanismo de efetiva redistribuição de renda, não podendo, portanto, ser intitulada política social.

Finalmente, podemos traçar um paralelo entre a crise econômica ocorrida na nossa política habitacional e a crise econômica ocorrida no Brasil. Parece-nos que a gênese dessa crise (de acumulação prevista por O'Connor) reside no próprio passo da relação entre receitas e despesas do governo ao ter de assumir compromissos sociais com a população e compromissos econômicos com o capitalismo por meio da emissão de dívida pública. Como consequência, a política habitacional penetra no fundo da crise, que lhe limita os recursos, porquanto o preço e a perda do poder aquisitivo aumentam os custos e minuem a captação líquida nas suas duas fontes principais: a poupança e o Fundo de Garantia. A dupla crise econômica se configura expressiva contradição do processo acumulatório, cuja prática, embora fundamental à reprodução do próprio sistema capitalista, não é funcional à solução de problemas sociais - apenas serve-se deles para seus procedimentos. ■