

***A ditadura, a questão da moradia e a modernização excludente:  
Roberto Campos em defesa do Sistema Financeiro da Habitação***

*Wanderson Fabio de Melo\**

**Resumo:**

O objetivo deste texto é analisar as posições do economista Roberto Campos sobre a implantação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) no Brasil durante o primeiro governo da ditadura, o de Castello Branco (1964-1967). Busca-se analisar as motivações do encaminhamento da problemática habitacional por via do sistema financeiro, apontar quais foram as proposições defendidas, bem como situar em quais grupos sociais essa programação esteve sustentada. As fontes desta reflexão são os escritos de Roberto Campos acerca do tema da habitação. Em relação ao tratamento metodológico desses materiais, utiliza-se a análise crítica imanente.

**Palavras-chave:**

Roberto Campos; Sistema Financeiro da Habitação; ditadura.

***The dictatorship, the issue of housing and exclusionary  
modernization: Roberto Campos in defense of the Housing Finance  
System***

***Abstract:***

The purpose of this paper is to study the positions of economist Roberto Campos on the deployment of the Housing Finance System in Brazil during the first government of the dictatorship, the period of President Castelo Branco (1964-1967). The work seeks to analyze the motivations of the routing of housing problems through the financial system, to point out which propositions were available and finally to explain which social groups sustained the agenda. The sources of this reflection are the writings of Roberto Campos on the subject of housing. Regarding the methodological treatment of these materials, it uses the immanent critical analysis.

***Key words:***

Roberto Campos; Sistema Financeiro da Habitação; dictatorship.

---

\* Doutor em história pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor-adjunto na Universidade Federal Fluminense (UFF/Rio das Ostras).

O objetivo deste texto é analisar as posições do economista Roberto Campos sobre a implantação do Sistema Financeiro da Habitação no Brasil durante o primeiro governo da ditadura, o de Castello Branco (1964-1967). Naquele momento, Roberto Campos esteve à frente do Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica. Com vistas a proporcionar a modernização urbana, o economista engajou-se na elaboração do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), objetivando alavancar a produção de casas, em sintonia com a valorização do capital privado. Na gestão de Campos criou-se o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em substituição à estabilidade no emprego dos trabalhadores de empresas privadas após o ciclo decenal de permanência no mesmo local de trabalho. O Fundo se compôs a partir da contribuição compulsória correspondente a 8% do salário mensal do trabalhador empregado no mercado formal de trabalho. Os recursos do FGTS – extraídos do trabalhador enquanto poupança forçada – serviram de base à política habitacional do país por meio da alimentação do setor de construção civil.

Busca-se, no presente trabalho, desvendar as motivações do encaminhamento da problemática habitacional por via do sistema financeiro, apontar quais foram as proposições defendidas, bem como situar em quais grupos sociais essa programação esteve sustentada<sup>1</sup>.

As fontes dessa reflexão são os escritos de Roberto Campos acerca do tema da habitação, quais sejam: um artigo divulgado em 1965 na revista *Digesto Econômico* – publicação da Associação Comercial de São Paulo –, a conferência pronunciada em um seminário do Banco Nacional da Habitação em 1966 e o seu livro autobiográfico *Lanterna na poça*: memórias, que foi publicado em 1994.

Em relação ao tratamento metodológico desses materiais, utiliza-se a análise crítica imanente, ou seja, o procedimento de investigação que pressupõe, por um lado, a análise interna dos discursos do intelectual, objetivando a sua compreensão, cuja função consiste em evidenciar a formação imanente para, a partir daí, demonstrar o significado dos diversos elementos envolvidos nas conjecturas. E, por outro lado, almeja contemplar a análise externa, explicativa, capaz de estabelecer relações com a esfera social<sup>2</sup>.

### *Superexploração, política de moradia e valorização de capital*

Deve-se destacar que a política habitacional da ditadura esteve assentada na superexploração da força de trabalho. De acordo com Ruy Mauro Marini, um dos mecanismos que permitem averiguar o processo de superexploração é a “expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho” (2005, p. 156). Ao se analisar os elementos que compõem o FGTS, observa-se que o recurso que deveria ser destinado ao trabalhador foi transferido a uma poupança com valorização inferior a qualquer aplicação financeira no mercado. Tal poupança forçada foi revertida ao setor privado envolvido no negócio habitacional. Entende-se que esta expropriação sobre a força de trabalho realizada desde o primeiro governo ditatorial após o golpe de 1964 resultou em benefício dos capitalistas e, ao mesmo tempo, demonstrou a situação em que o trabalho foi “remunerado abaixo de seu valor e corresponde, portanto, a uma superexploração do trabalho” (MARINI, 2005, p. 157). Desse modo, configurou-se uma forma de exploração sobre o trabalhador na qual o capitalista, além de se apropriar do trabalho excedente de uma jornada de trabalho, expropriou parte do recurso destinado ao trabalhador, o que permite afirmar a existência de um componente que caracteriza a relação de superexploração da força de trabalho. Vale destacar que esta expropriação em favor do capital – e, por conseguinte, a ampliação do fluxo de força de trabalho pelo aumento das demissões – se fizeram pela mediação do estado.

Considera-se nessa análise as relações desenvolvidas para a implantação do Sistema Financeiro da Habitação, tais como: a instauração da correção monetária nos contratos, o sentido de intervenção do estado na viabilização da poupança forçada, o crescimento do setor da construção civil de iniciativa privada, a mudança na legislação sobre o inquilinato e o encaminhamento da política habitacional via capital financeiro. Essas intervenções favoreceram o atendimento da questão da casa própria à pequena parcela de setores da classe média para cima, deixando a imensa maioria da população sem o atendimento na demanda de moradia. Desse modo, notou-se o processo de constituição urbana sem progressividade social na problemática habitacional popular. Em outras palavras, identificou-se a formação da *modernização excludente* nos assuntos habitacionais e urbanos.

No tocante à noção de *modernização excludente* na processualidade histórica brasileira, Antonio Rago Filho observou: “A evolução nacional não tem correspondência com a progressividade social, vinga uma modernização excludente, onde, concretamente, há uma discrepância entre evolução nacional e progresso social” (1998, p. 30).

Nota-se o caráter excludente da modernização, uma vez que a progressividade da produção não significou a extensão na melhoria social. Ao contrário, a incrementação produtiva resultou na exclusão de parte dos trabalhadores

---

1 O presente texto continua e amplia as discussões e problematizações desenvolvidas em minha dissertação de mestrado (MELO, 2002), em especial o item 3.2.

2 Acerca do procedimento da análise crítica imanente, conferir Lukács (1959).

em relação aos avanços civilizatórios do capitalismo, visto que as mudanças estiveram centradas unicamente na valorização do capital. Sendo assim, a *modernização* que se realizou não pode ser chamada de conservadora, o modo correto de nominar deve ser *modernização excludente*, porque tal transformação não é apenas conservante das desigualdades. Na medida em que se modernizaram as relações de produção no campo e na cidade, afetaram-se os meios de subsistência e o modo de vida dos pauperizados. Ademais, essa mudança impediu a incorporação de parte expressiva da força de trabalho ao progresso social. Portanto, reconhecer que houve o processo de exclusão implica afirmar que as desigualdades foram ampliadas, o que resultou no agravamento do pauperismo.

### *Roberto Campos e a questão habitacional: a “resolução” via sistema financeiro*

Após o golpe civil-militar, foi elaborada a proposta de reforma habitacional enquanto política social prioritária, com a consigna “renovar no campo social e econômico”. Segundo Roberto Campos: “Desde as primeiras horas do governo [de Castello Branco], o problema da habitação mereceu a maior atenção e foi considerado de alta prioridade” (1965, p. 20).

Nessa direção, tem-se a famosa carta de Sandra Cavalcanti<sup>3</sup>, liderança política carioca ligada a Carlos Lacerda, endereçada a Castello Branco, na qual anunciava:

achamos que a Revolução vai necessitar agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a resolução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre as suas feridas cívicas (*apud* VERAS; BONDUKI, 1986, p. 48).

A ditadura que surgiu após a deposição do presidente constitucional João Goulart forjou a política habitacional enquanto um esteio para a sua legitimação perante a sociedade, em outras palavras, vislumbrou-se que a programação da casa própria aos diversos segmentos sociais deveria alimentar o apoio político ao golpismo civil-militar em termos de legitimação. Assim, o programa de habitação, por um lado, seria formativo de sua base de apoio político-social e, por outro, deveria propiciar o disciplinamento dos contestadores, que é importante ao funcionamento do capitalismo. Nessa direção, Roberto Campos proferiu:

A solução do problema para a casa própria tem esta particular atração de criar o estímulo de poupança que, de outra forma, não existiria e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou deprestar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem. (1966, p. 20)

Como se percebe, o objetivo da política habitacional seria transformar parte dos trabalhadores qualificados, em condições de poupar e de pagar as prestações, em proprietários de sua casa e, assim, compor a base da ditadura entre os assalariados urbanos. A moradia popular é considerada meio de comprometer os trabalhadores com a propriedade privada e a ditadura. Vislumbrou-se a perspectiva de formar a consciência social prática junto à parte dos trabalhadores articulada às intenções do golpismo civil-militar. Sendo assim, buscou-se a formação da ideologia da casa própria com vistas a criar identidade social entre o trabalhador proprietário de sua residência e o grande capital, com o intuito de minar as lutas de classes no espaço do território urbano<sup>4</sup>. Desse modo, a programação de moradia foi desenvolvida enquanto um instrumento de equilíbrio de forças em favor dos golpistas após a derrubada do governo Goulart, servindo a propósitos sociais e políticos do novo governo instituído e do sistema do capital. Assim, a programação de moradia esteve articulada à construção de um universo intersubjetivo de finalidades e valores relacionados à capacidade de liderança social do novo bloco de poder.

Acerca dos elementos envolvidos na formulação da política de habitação, Roberto Campos registrou em seu livro de memórias:

3 Sandra Cavalcanti foi deputada estadual da UDN na Assembleia Legislativa da Guanabara, politicamente vinculada ao governador Lacerda, de quem se tornara secretária de Serviços Sociais e realizara trabalho no campo habitacional por meio da Companhia de Habitacional da Guanabara. Sobre a trajetória de Cavalcanti e a construtora carioca Hosken, conferir Pedro H. P. Campos (2012, pp. 372-4).

4 Segundo a autora Ermínia Maricato, a política habitacional cumpria um papel político-ideológico de criar um setor enquanto base de apoio para a ditadura, haja vista que “os setores da população beneficiados por essa política constituíram, sem dúvida, um sustentáculo político ao governo ditatorial. E não é apenas nas faixas dos privilegiados que a propriedade privada da casa exerce seu papel conservador. Também os deserdados por essa política habitacional são envolvidos pela promessa da casa própria” (1987, p. 30).

a revolução vitoriosa, em primeiro de abril (...) promovi uma reunião, em 3 de abril, com Mário Henrique Simonsen e Carlos Moacyr Gomes de Almeida [Fernandes] no apartamento do meu vizinho no Leme, o advogado Bulhões Pedreira, a fim de prepararmos um projeto de reforma habitacional, que culminaria na instituição da correção monetária e na criação do BNH (1994, p. 654).

Destaca-se que os sujeitos envolvidos na elaboração do projeto habitacional coordenado por Campos vinham de trajetórias de atuação no capital privado. Mário Henrique Simonsen era sócio-proprietário de uma instituição financeira: o Banco Bozano-Simonsen. José Luiz Bulhões Pedreira pertencia a uma das mais influentes famílias tradicionais de advogados do Rio de Janeiro, sendo considerado um dos maiores especialistas em direito empresarial e comercial brasileiro. Ele participou ativamente da redação da lei que criou o BNH e o FGTS. Carlos Moacyr Gomes de Almeida Fernandes notabilizou-se como empresário do setor imobiliário e da construção civil, tendo como foco a produção de residenciais, sendo o principal executivo da construtora Gomes de Almeida Fernandes Imobiliária Sociedade Anônima (Gafisa). Para esses gestores do capital, a instauração da correção monetária dos contratos e a formação de um banco dirigido por tecnocratas seriam as bases da nova política habitacional. Nota-se, portanto, a origem de classe do grupo e o programa de habitação como negócio. A priorização de tais medidas permite constatar a solução capitalista da política habitacional no período da ditadura, visto que apontou a valorização do capital no encaminhamento do problema da moradia. Sendo assim, verifica-se que tal política se fez com o fito de unificar interesses do capital, principalmente do setor financeiro, imobiliário e o da construção civil.

Em suas reminiscências sobre a questão habitacional, Campos escreveu:

A prioridade dada ao SFH (...) visava em parte dar resposta a um dos desafios políticos do governo Goulart – o problema habitacional – e em parte servir de medida antirrecessiva durante o período de ajuste, pela ativação da indústria de construção, notoriamente intensiva de mão de obra. (1994, p. 652)

Percebe-se que, em oposição às propostas de *reforma urbana*, capítulo do projeto de *reformas de base* do governo deposto de João Goulart, Roberto Campos defendeu a gestação de um sistema financeiro para a habitação. Ademais, o ministro reconheceu a retração econômica no período de Castello Branco. Desse modo, a política habitacional foi traçada enquanto um “ponto de germinação”, isto é, a “utilização do programa habitacional como instrumento antirrecessivo, em face da sua capacidade de geração de empregos para mão de obra não qualificada” (1994, p. 657). Inserido no contexto de recessão, bem como da necessidade do controle inflacionário, o programa de moradia popular era uma ferramenta na geração de empregos, além de ajudar no enfrentamento ao problema do déficit residencial.

Nessa perspectiva, em tal política habitacional foi oferecido ao trabalhador não qualificado apenas a possibilidade do emprego braçal na construção. No plano de moradia, os trabalhadores foram colocados no lugar de “peões nas obras”, operários que moravam na própria construção, em alojamentos precários. Ao trabalhador sem qualificação não foi viabilizado o protagonismo de mutuário com o acesso à casa própria. Portanto, nota-se que a política de moradia foi encaminhada tendo como eixo a valorização do capital, a partir da residência compreendida enquanto mercadoria.

Vale destacar que o programa de residências da ditadura visava a atender uma parcela dos trabalhadores qualificados, visto que algumas das construções financiadas pelo BNH foram acessadas por funcionários públicos e bancários, uma vez que a programação contemplava assalariados. Entretanto, a política de construção salarial desenvolvida pelo governo da ditadura – porque a “atualização” dos ganhos do trabalhador passou a ser feita anualmente tendo como referência a média dos últimos 24 meses – e dos reajustes trimestrais das prestações das residências levaram o SFH a priorizar o atendimento das famílias de renda média e alta.

Em suas *memórias*, Campos registrou o encaminhamento jurídico da questão habitacional durante o governo Castello Branco:

a) Lei de criação do Sistema Financeiro de Habitação, compreendendo o Banco Nacional de Habitação, as sociedades de crédito imobiliário e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Lei 4.380, de agosto de 1964); b) Lei do Inquilinato (Lei 4.494, de novembro de 1964); c) Regulamentação do condomínio em edificações imobiliárias (Lei 4.591, de dezembro de 1964); d) Lei de criação de medidas de estímulo à indústria de construção civil (Lei 4.864, de novembro de 1965); e) Lei de criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (Lei 5.407, de setembro de 1966) (1994, pp. 652-3).

A configuração jurídica do castelismo explicitou a solidificação da conquista do estado pelos capitalistas, em especial os representantes do capital imobiliário e da construção civil. A regulamentação do sistema financeiro e do banco estatal para a habitação esteve articulada ao capital privado. A lei do inquilinato favoreceu a renda dos proprietários sobre os locatários. O reconhecimento dos condomínios possibilitou a sua administração por meios empresariais, calcada na geração de lucro. As medidas de estímulo à construção civil privada foram viabilizadas a partir dos recursos tirados dos trabalhadores, por meio da poupança forçada, com juros muito baixos se comparados

aos das aplicações financeiras. Assim sendo, tornou-se evidente a influência do capital envolvido na produção de residências na esfera do estado ditatorial<sup>5</sup>.

Ao relembrar o passado e a sua intervenção na política de moradia, Campos ressaltou a positividade do fato de se ter constituído um programa habitacional de maior abrangência no país. De modo que, de acordo com a visão do ministro de Castello Branco, pela sua simples existência, o BNH e o SFH teriam representado avanços na história da política urbana do Brasil.

Deve-se observar a participação de civis no golpe de estado de 1964 que originou a ditadura que teve na direção do poder executivo a figura militar. Além disso, a participação de civis na esfera de poder foi relevante, como atesta a formulação e a gestão da política habitacional, sobretudo aqueles representantes do capital cujos setores usufruíram dos lucros. Em consequência, nomeia-se o período ditatorial como sendo o da ditadura civil-militar, com o intuito de melhor desvendar as relações entre a sociedade e a forma de poder instituído. Ressalta-se que essa ponderação preliminarmente foi realizada por René Dreifuss (1981), em sua monumental pesquisa na qual apontou a participação da sociedade civil na deflagração do golpe. Contudo, Dreifuss ressaltou o fato de que a parte civil golpista era composta pelos proprietários do capital, de modo que também se pode definir a ditadura como *empresarial-militar*.

Em síntese, ao propalar a solução do problema da moradia por meio da correção monetária nas prestações das casas e nos aluguéis, ao defender a constituição do sistema financeiro sustentada pelo FGTS e a canalização dos recursos às empreiteiras privadas, Roberto Campos se situou na defesa da lógica bancária e empresarial para a questão da moradia. Desse modo, por sua posição relevante no governo Castello Branco, favoreceu a evolução dos negócios habitacionais, uma vez que se ampliou exponencialmente o lucro com a produção, o financiamento e a venda de residências nas grandes e médias cidades do país. Entretanto, cabe problematizar a visão do autor, esforçando-se para uma análise que explicita as intenções de suas proposituras.

### *As formas de intervenções do estado na política habitacional segundo Campos*

Roberto Campos constatou que, nos anos 60 do século XX, “metade da população não conhece o conforto da habitação; das moradias existentes, apenas preenchem as condições mínimas de habitabilidade 25% das situadas na região Norte; 12% na Leste, 48% na Sul e 17 % na Centro-Oeste” (1965, p. 20). Outrossim, a situação caminhava no sentido de aumentar os déficits por moradias, daí a necessidade de responder a tais demandas.

O governo de João Goulart reconhecera o problema do déficit habitacional vivenciado no Brasil e, articulado com a plataforma política nacional-popular, chegara a propor o congelamento dos aluguéis enquanto “medida urgente em defesa do povo e das classes populares”, no famoso discurso no Comício das *reformas de base* realizado no Rio de Janeiro em 13 de março de 1964. Em consequência, conforme se comprometera, o presidente da república assinou o decreto no dia seguinte, sendo sustentado juridicamente por seu ministro da Justiça, Abelardo Jurema.

É importante destacar que João Goulart tomara essa medida às vésperas de sofrer o golpe civil-militar que o depôs em 1964. Sendo assim, tal deliberação do presidente constitucional deve ser interpretada enquanto um recurso no sentido de justificar e recompor as bases de sua administração junto aos trabalhadores no contexto de radicalização política.

A proposta de Goulart, na visão de Campos, não solucionara a questão habitacional, mas, ao contrário, “agravara o problema, comprimindo duplamente a oferta: pelo desincentivo a novas construções e pelo desinteresse dos proprietários em ofertar locações” (1994, p. 652), desse modo, “desestimulou-se a construção de novas casas para aluguel” (1965, p. 21).

Percebe-se que as soluções de Roberto Campos para a política habitacional privilegiaram as respostas do capital sobre o trabalho. A política de congelamento dos aluguéis durante o governo de Goulart foi criticada pelo economista por não levar em conta os interesses do capital privado, em especial os dos proprietários de imóveis locados e de setores da construção civil.

Sendo assim, segundo a visão de Campos, quais as causas do enorme problema relacionado aos déficits habitacionais no Brasil? Para o ministro castelista, “dentre as causas do agravamento do problema avulta a inflação que, desde 1940, se projeta na economia nacional, distorcendo-a, subvertendo-a” (CAMPOS, 1965, p. 21). Nesse

---

5 A tese doutoral de Pedro Campos (2012) é um interessante estudo acerca da influência do setor de construção pesada na ditadura brasileira. Embora se possa questionar a consideração sobre a preponderância do setor no estado ditatorial, uma vez que o historiador nomeia a processualidade política entre 1964 e 1985 como “ditadura dos construtores”, não evidenciando o papel do setor bancário no contexto em que também desempenhou grande influência, ainda assim, o trabalho de Pedro Campos é uma importantíssima contribuição para o estudo do período.

passo, o processo de urbanização acelerada fez surgir as aplicações financeiras em imóveis, ocorrendo um surto comercial e a valorização das áreas urbanas e suburbanas, advindo daí a inflação nos preços.

Deve-se observar que, ao apontar a inflação, o ministro desconsiderou a especulação imobiliária na formação dos valores das habitações e dos aluguéis, ocorrida devido ao monopólio da terra urbana. Visto que o processo especulativo se fazia por meio da indisponibilidade dos imóveis vazios para locação e venda, não permitindo a sua utilização, à espera da subida nos preços, e pelo processo de ocupação espacial urbana das grandes cidades. Desse modo, as empresas de loteamento imobiliário realizavam a ocupação das periferias, ao mesmo tempo em que guardavam imensas áreas mais próximas aos núcleos centrais sob o seu controle, à espera de valorização, enquanto nas regiões mais longínquas, sem infraestrutura alguma, eram abertos novos bairros pela população pauperizada. Assim, a ocupação de novas áreas, longe de seguir critérios programados, por um lado, embasou-se na retenção especulativa dos terrenos nas regiões próximas ao centro. Por outro, sustentou-se na prática de autoconstrução das casas nas periferias das grandes cidades, realizadas pelos próprios trabalhadores “nos momentos de folga”, isto é, nos dias e/ou horários em que não estavam vendendo a sua força de trabalho aos capitalistas.

Na argumentação de Campos, a aparência da inflação é tomada como suficiente para explicar a alta nos preços. No entanto, deve-se observar que a essência do processo inflacionário se relacionou à especulação imobiliária, em sintonia com o monopólio privado da terra urbana pelos capitalistas, questão que o economista proponente da solução do problema de residência via mercado não pode reconhecer.

Na decifração do encarecimento no preço das residências, Roberto Campos ressaltou:

ultravalorizados os terrenos e edifícios, para a atividade febril do mercado imobiliário, a classe operária foi dele afastada, incapaz de concorrer à compra de lotes e à construção de casas, pelos altos custos e à mingua de um mercado financeiro capaz de prover financiamento a longo prazo. A esse processo de alijamento foi também levada a classe média inferior (1965, p. 21).

A inflação atrapalhava o financiamento de longo prazo, assim, impossibilitava-se aos setores de baixa renda conquistar a sua casa própria via compra a prestações, uma vez que “não poderão tais camadas da população dispor de reservas suficientes para a aquisição a curto prazo, como entrada de parte substancial do preço, dado o baixo índice de suas poupanças” (CAMPOS, 1965, p. 21). Nessa perspectiva, a inflação inviabilizaria o financiamento de prazo longo e a formação de poupança por parte dos sem-teto.

Em consequência da “aceleração inflacionária”, o ministro apontou que “a atividade imobiliária concentrou-se em setor mais restrito, limitando-se às incorporações de edifícios urbanos, cujos preços fossem pagos durante o período da construção” (CAMPOS, 1965, p. 21), dessa forma, tinham as suas expectativas atendidas apenas os capitalistas com renda, ou setores com elevados recursos em poupança. Em síntese, para Campos, o problema habitacional brasileiro tinha um componente de “natureza financeira”.

Nota-se que Campos se posicionou mais uma vez ao lado do capital, ressaltando que a elevação dos preços no processo inflacionário propiciou a degeneração do sistema de crédito, o que levou à desvalorização do capital investido. Tal situação explicaria o não investimento no setor habitacional com prestações de longo prazo por parte da iniciativa privada, como as grandes empreiteiras, construtoras, incorporadoras e bancos. Portanto, é possível perceber a defesa dos interesses da fração financeira do capital, que advogava a generalização da correção monetária aos contratos.

Nesse passo, a inflação e a insuficiência de poupança por parte dos trabalhadores “contribuíram para reduzir ou desorganizar o mercado de construção de habitações populares, impedindo que, através da modernização da indústria de construção, se alcançasse a redução de custo” (CAMPOS, 1965, p. 22). Dito de outro modo, para o ministro, a inviabilização financeira para a aquisição da casa própria pelos populares impediu o barateamento das habitações.

No pré-64, para atacar o problema habitacional, a política pública contava com o financiamento de moradia pela Caixa Econômica Federal, pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP)<sup>6</sup> e pela Fundação da Casa Popular<sup>7</sup>. No entanto, essas instituições jamais puderam contar com amparo político para viabilizar os recursos necessários à construção de unidades habitacionais que suportassem as demandas populares, sobretudo após o aumento da migração interna em direção aos grandes centros urbanos. Os IAP, segundo Campos, tendo os seus “recursos limitados, ano a ano percentualmente menores, foram forçados a, praticamente, suprimir a atividade das carteiras imobiliárias. A aplicação imobiliária transformou-se em investimento de resultado negativo” (1965, p. 23).

---

6 Os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP) surgiram a partir de 1933, quando as Caixas de Aposentadorias se transformaram em institutos. Seus presidentes, indicados pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, transferiam seus recursos para a construção de moradia e “o saldo de novas edificações erguidas diretamente pelos IAP entre 1937 e 1964 totalizou 76.236 unidades” (MARINS, 1998, p. 205).

7 A Fundação da Casa Popular foi instituída após a queda do Estado Novo, em maio de 1946, com vistas a financiar habitações populares, sendo extinta durante o governo de Castello Branco.

Deve-se lembrar que os IAP foram organizados nas categorias de trabalhadores urbanos qualificados, que contavam com certo peso político, e foram dirigidos por setores que apoiaram o trabalhismo e o sindicalismo ligado ao estado. De certo modo, os IAP tentaram conciliar o corporativismo dos profissionais qualificados, a aplicação imobiliária e a barganha política junto aos governantes com o intuito de terem as suas demandas atendidas. A censura de Campos em relação aos IAP foi que os seus gestores não seguiram a lógica do financiamento capitalista.

A Fundação da Casa Popular, também dependente de recursos públicos, teria sido, segundo Campos,

debilmente nutrida, há mais de 15 anos, com dotações orçamentárias, após construir somente 17 mil residências em todo o território nacional, mal pode hoje arcar com o pagamento de sua folha de empregados. (...) Não pode reinvestir, condenada irremediavelmente à imobilidade (1965, p. 24).

Sendo assim, o clientelismo estatal não poderia alavancar a produção de casas em grande escala para enfrentar o déficit habitacional, devido ao limite dos recursos públicos.

Pode-se destacar que, no Brasil, não se conheciam políticas públicas destinadas à construção de moradias compreendendo a habitação enquanto um direito, como ocorria nos países imperialistas avançados em que se praticou o *welfare state*. A despeito do artigo XXV da *Declaração universal dos direitos humanos*, que “assegura” o “direito à moradia a todos”, e longe das soluções do estado de bem-estar social, a intervenção do estado brasileiro desprezou este aspecto da “emancipação política”, visto que a iniciativa estatal se guiou pela aliança com o corporativismo, no caso dos IAP, e pelo clientelismo, como na situação da Fundação da Casa Popular.

Roberto Campos criticou as formas de financiamento estatal praticadas até então, que consideravam principalmente os subsídios. Semelhantemente às intervenções anteriores sobre o problema da moradia, porém, a posição do ministro de Castello Branco se distanciou de ponderar a casa própria enquanto um direito social. Na crítica aos programas desenvolvidos, Roberto Campos defendeu a “resolução do problema habitacional via mercado”, portanto, externou o tratamento da habitação como uma mercadoria. A mercantilização de residências permite a realização de lucros a importantes grupos econômicos. O volume de produção de casas seguiu a lógica capitalista de geração de negócios. A partir do SFH e do conjunto de medidas que se seguiu no período de Roberto Campos como ministro do Planejamento e da Coordenação Econômica, a moradia é reconhecida pelo estado como uma mercadoria.

Percebe-se que o economista acenou para a necessidade de novas fontes de financiamento com vistas às campanhas habitacionais, revendo as instituições públicas, na medida em que “essas entidades, para atender a seus programas, simplesmente não tomaram conhecimento da inflação” (CAMPOS, 1965, p. 23). Os investimentos não teriam sido defendidos monetariamente e a inflação provocara a crise da política habitacional no Brasil. Os financiamentos a partir dos IAP e da Casa Popular não foram protegidos da inflação galopante de modo que, segundo a visão do ministro, revelaram-se

suicidas no seu desenvolvimento e na sua projeção pelo tempo. Com efeito, limitados os recursos de aplicação, a reversão do capital e juros, ao prazo de 20 anos, não correspondeu, feita a atualização do valor da moeda, a 30% de seu valor. A reaplicação dos meios, que asseguraria constantes ofertas de novos financiamentos e casas, sofreu desgaste permanente, traduzido na diferença entre o valor nominal e o real da moeda (CAMPOS, 1965, p. 23).

Por não proteger o capital investido a fim de criar mecanismo da resolução do problema via mercado, contudo, os programas habitacionais “foram inteiramente ineficazes” (CAMPOS, 1965, p. 23).

Na perspectiva de Campos, o mecanismo para o autofinanciamento seria construído a partir da correção monetária, que defenderia o capital do processo inflacionário e incentivaria as ações do setor privado. Neste sentido, o ideólogo justificou a criação do SFH, “o financiamento de casas populares, em mãos do estado, reveste-se sempre de caráter assistencial desnecessário, quando não demagógico, e em condições antieconômicas” (CAMPOS, 1965, p. 25). Percebe-se que, de acordo com o seu argumento, o estado, inserido em acordos políticos, tomaria o caminho da “irracionalidade econômica” – daí a necessidade da articulação com o capital privado, guiado pela racionalidade do lucro.

Acerca do papel do estado, para Roberto Campos não basta fazer investimentos, mas “trata-se de criar condições institucionais, que incentivem e canalizem parte das poupanças nacionais, ora extraviadas, para investimentos em habitações” (1965, p. 25). Nessa perspectiva, o economista sinalizou a intervenção estatal como propiciadora das condições institucionais e econômicas para o investimento em moradia. No que concerne à questão institucional, o estado deveria assegurar a garantia dos contratos. No que se refere aos itens econômicos, Campos ressaltava a necessidade da canalização de poupança para o setor capitalista envolvido na produção de moradia.

Nessa direção, com a instauração do BNH, “as aplicações do sistema financeiro constituem, na verdade, o aspecto fundamental da reforma habitacional” (CAMPOS, 1965, p. 26); Campos propôs que fosse o sistema financeiro – portanto, não o estado, por meio de política pública – que encaminhasse as soluções para o problema

habitacional, uma vez que “a correção monetária assegurar[á] ao setor desenvolvimento capaz de permitir um volume de novas moradias” (1965, p. 26). Desse modo, a instauração da correção monetária é tida como peça-chave na condução da nova política, com vistas a enfrentar o déficit de residências.

Acerca do funcionamento do SFH, Campos apontou que o setor privado teria “preponderante participação na execução do programa de habitação popular, invertendo-se a tendência até então observada, tanto no governo federal como nos governos estaduais, de fazer repousar seus programas em fundo públicos” (1965, p. 27). A intervenção do estado no SFH se daria na condução do BNH e da política monetária, o setor privado entraria com os recursos financeiros – daí a importância da correção monetária, que funcionaria como um sustentáculo do poder aquisitivo dos recursos captados e das aplicações realizadas.

Vale destacar o veículo em que Roberto Campos publicou o seu artigo sobre a política habitacional, a revista *Digesto Econômico*. Trata-se do periódico da Associação Comercial de São Paulo, que veicula estudos acadêmicos e de representação de classe, mais especificamente, da burguesia comercial paulista, visto que a publicação serve como aglutinador de propostas de um setor empresarial. Tal segmento tradicionalmente se posicionou contra as políticas públicas que encaminhavam subsídios aos populares e, ao mesmo tempo, sempre defendeu fanaticamente a redução dos gastos públicos e as medidas de correção monetária. Portanto, verifica-se o espaço de construção das formulações e apoio social das proposições sobre a política habitacional no período da ditadura civil-militar.

Em agosto de 1964, o ministro implementou o SFH com a criação das instituições, mecanismos e instrumentos, sendo:

A principal instituição o BNH, concebido como um banco de segunda linha, que teria também função coordenadora e orientadora. O mecanismo era a correção monetária. Os instrumentos seriam os depósitos no sistema financeiro de habitação, as cadernetas de poupança e as letras imobiliárias. (CAMPOS, 1994, pp. 654-5)

Os recursos para a habitação foram acrescidos em 1966, como reconheceu Roberto Campos: “o aporte de recursos mais estável e fundamental veio através do FGTS, criado em setembro de 1966”, tendo duas funções:

criar um pecúlio financeiro permanente, em substituição ao instituto da estabilidade no emprego, que previa uma indenização somente no caso do desastre da despedida, (...) e utilização de sua base financeira pelo sistema de habitação (1994, p. 655).

Desse modo, a economia política do castelismo encaminhou, concomitantemente, a resoluções de dois problemas econômicos importantes. Com a criação do mecanismo de poupança forçada dos assalariados por meio do FGTS, permitiu carregar enormes recursos financeiros para o BNH e acabar com a estabilidade do assalariado que permanecia uma década no emprego, como previsto na legislação trabalhista instituída no período de Getúlio Vargas. Pode-se inferir que, a partir do FGTS, o estado passou a praticar a expropriação de parte dos recursos dos trabalhadores e a transferi-la aos capitalistas do setor de construção, o que evidenciou a superexploração da força de trabalho e, ao mesmo tempo, a conquista da esfera estatal por setores do empresariado, em especial, os proprietários envolvidos na construção civil.

Nota-se que, além do fundo expropriado dos assalariados, os recursos da política habitacional da ditadura empresarial-militar puderam contar com a implantação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), responsável pela captação de recursos voluntários por meio de depósitos em cadernetas de poupança e venda de letras imobiliárias. Assim, o SBPE e o FGTS proporcionaram somas de dinheiro significativas para alavancar a produção de casas. Vale destacar que a “correção monetária” foi entendida e aplicada diferentemente. O Fundo e a poupança sempre tiveram rendimentos bem abaixo de outras aplicações, enquanto as atualizações das prestações se deram com índices bem acima dos reajustes salariais.

Em contraposição à proposta de “locação compulsória de imóveis vazios” sinalizada por João Goulart, o governo de Castello Branco articulou no Congresso Nacional a aprovação da Lei do Inquilinato, justificada por Roberto Campos:

o mercado não se reanimaria sem um diploma legal que fizesse retornar o equilíbrio nas relações locador/locatário e oferecesse aos locadores proteção contra a inflação. Impunha-se estender aos aluguéis o instrumento da correção monetária e regulamentar o despejo (1994, p. 655).

A oposição à chamada Nova Lei do Inquilinato partiu, até mesmo, do interior do bloco instaurado no poder em 1964, dirigido por Milton Campos, ministro da Justiça no governo de Castello Branco, contrário à extensão da correção monetária aos aluguéis. Roberto Campos articulou com Sandra Cavalcanti e conseguiu a adesão do conjunto da administração de Castello Branco e de políticos conservadores ao projeto. O economista comentou as consequências da Lei:

a) Liberação plena dos aluguéis de prédios que recebessem o *habite-se* após a vigência da lei, e autorização para contratação de correção monetária das locações, de modo a estimular novas construções; b) correção e atualiza-



ção dos aluguéis de contratos existentes, ao longo de um período de 10 anos, pela aplicação de um *fator correção monetária* e de um *fator de depreciação* do imóvel, desde sua locação; c) revisão imediata dos aluguéis vigentes, até um nível que fosse igual a 30% do valor do aluguel original contratado, corrigido e atualizado até a data da lei. (CAMPOS, 1994, p. 658)

A partir da citação acima, percebe-se que Roberto Campos, ao legitimar a “correção monetária das locações”, reconheceu a inflação e aplicou a “correção” dos preços sobre os inquilinos. No contexto de combate à inflação, tais medidas serviram para elevar o custo de vida e despejaram sobre os locatários as **consequências** da recessão econômica, visto que as ações resultaram no aumento dos preços dos aluguéis.

A política de correção monetária nas locações possibilitou a atualização da renda dos proprietários sobre os trabalhadores sem casa própria, o que pode ser caracterizado como mais uma forma de superexploração da força de trabalho, uma vez que a imensa maioria dos locatários é assalariada, sendo que os seus ganhos não eram regidos pela mesma atualização financeira. Na proposta inicial do SFH, as prestações da “casa própria” seriam compatíveis com os ganhos dos mutuários. Entretanto, o aumento das parcelas dos financiamentos das habitações foram maiores que os reajustes salariais, visto que havia um descompasso entre as atualizações trimestrais das prestações e os reajustes anuais dos salários; além disso, a remuneração dos trabalhadores era indexada pela média inflacionária dos últimos dois anos.

A configuração política para a implementação do projeto se fez com Sandra Cavalcanti, escolhida por Castello Branco para presidir o BNH, como lembrou Roberto Campos:

Os argumentos que usou Castello foram os seguintes: a) Sandra conhecia bem o problema e sua atuação fora fundamental na tramitação legislativa; b) Tinha experiência prática em habitação popular, como secretária da Ação Social de Carlos Lacerda; c) A Revolução tinha por obrigação guindar uma mulher ao posto de comando, pois a marcha da família em São Paulo, organizada por donas de casa, fora fundamental para o êxito do movimento; d) Como secretária da Ação Social de Carlos Lacerda, Sandra serviria também de ponte para o entendimento com os lacerdistas, dissatisfeitos, àquela altura, com a prorrogação do mandato presidencial. (1994, p. 655)

Observa-se a composição política no interior do bloco de poder para implementação da gestão habitacional ancorada no SFH. O governo Castello Branco articulou junto aos setores da sociedade civil e da sociedade política deflagradores do golpe de estado em 1964. Sandra Cavalcanti na presidência do BNH serviu à configuração social de sustentação da ditadura em sua fase inicial. Por um lado, foi incorporada ao espaço governamental por sua ligação com o político *udenista* Carlos Lacerda, uma das principais lideranças conservadoras do Brasil, de modo a contemplar o grupo político do estado da Guanabara<sup>8</sup>. Por outro, atinou a representação social das mulheres que apoiaram o golpe contra Goulart, das *Marchas da Família, com Deus, pela Liberdade*, de modo que a imagem de Sandra Cavalcanti tomou o sentido simbólico enquanto contemplação das mulheres das passeatas de mote conservador e golpista contra as reivindicações progressistas e sociais. Sandra trabalhou pela política habitacional submetida ao financiamento capitalista e a uma forma de modernização excludente, porque, articulada à iniciativa privada, impossibilitou ao trabalhador ter acesso à casa própria.

Com o rompimento de laços políticos entre setores da UDN liderados por Lacerda e Castello Branco, por conta da prorrogação do mandato presidencial e da instauração do bipartidarismo após o Ato Institucional nº 2, houve a substituição de Sandra Cavalcanti na presidência do BNH por Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva, um gestor do capital ligado às posições de Roberto Campos e ao presidente militar<sup>9</sup>.

### *Consequências do encaminhamento da habitação como mercadoria*

Os defensores de Castello Branco ressaltaram as ações do BNH e o novo papel do estado no “capitalismo social”. Para Luiz Vianna Filho, o cronista oficial do castelismo, foram “227 mil residências nos 40 meses”. Argumentava ainda que

8 Como lembrou Carlos Lacerda em sua autobiografia: “No discurso de posse da Sandra [Cavalcanti] na presidência do Banco Nacional da Habitação, ela teve o desplante de dizer na frente do Castello Branco, presidente da República, e do Roberto Campos, que a revolução, de fato não tinha sido no dia 31 de março de 1964, tinha sido no dia 5 de dezembro de 1960, dia de minha [Carlos Lacerda] posse no governo da Guanabara.” (1978, p. 220)

9 Segundo Luiz Vianna Filho: “Não foi tranquila a saída de Sandra. Espírito combativo, ela desejou um fim ruidoso. E, ao transmitir o cargo, proferiu discurso em que atacou o próprio plano habitacional, dizendo inexequível, e voltou-se contra Bulhões e Roberto Campos, aos quais acusava de lhe não terem propiciado os elementos indispensáveis. Saía batendo as portas, e declarando-se solidária com Lacerda.” (1975, p. 144)

os governos anteriores haviam perdido todas as batalhas, pois, ao longo de 26 anos, os órgãos governamentais, onde se incluíam a Fundação da Casa Popular, as Caixas Econômicas e os Institutos de Previdência, não lograram mais que 140 mil moradias urbanas. Uma gota d'água diante do déficit estimado em oito milhões de habitações (1975, p. 142).

Comentou, sobretudo, que no período de Goulart “a construção civil estagnara” (1975, p. 142).

Em uma visão crítica à programação do primeiro governo da ditadura, no entanto, o sociólogo Octavio Ianni apontou que os recursos financeiros recolhidos por intermédio do FGTS, retirados dos trabalhadores assalariados, financiaram habitações. Mas tiveram suas demandas atendidas

os grupos de renda média e alta, em lugar de habitações para famílias de menor renda. Ao mesmo tempo, a atuação do BNH favoreceu o florescimento de negócios imobiliários, realização de ambiciosos projetos de urbanização e a multiplicação de tecnocratas dedicados a estudos, planos, programas e projetos. Combinaram-se amplamente os interesses da ditadura, no sentido de tomar iniciativas no “campo social”, com os interesses da empresa privada, no sentido de aumentar a expropriação direta e indireta das classes assalariadas (1981, p. 19).

O BNH se tornou, portanto, um poderoso instrumento de acumulação de capital, na medida em que drenou os volumosos recursos expropriados dos trabalhadores – por meio do FGTS – ao capital privado e voltou-se à produção de residências destinadas às faixas de renda mais elevadas. Segundo Gabriel Bolaffi (1977), entre 1964 e 1977, o BNH aplicou Cr\$ 135 bilhões, financiando 1 milhão e 739 mil habitações, que foram destinadas, em sua maioria, a famílias com rendimentos superiores a 12 salários mínimos. A ideia do SFH foi acolhida com entusiasmo pelos golpistas vitoriosos de 1964 no esforço para justificar o “novo regime” perante a classe média urbana. Campos atacou os direitos de estabilidade no emprego dos assalariados sinalizando a possibilidade da moradia. Entretanto, a instituição não atendeu às camadas proletarizadas, de modo que passou a financiar imóveis destinados às classes médias e superiores. A partir do BNH criou-se uma vasta sociedade de crédito imobiliário, principalmente nas grandes cidades do país.

Nesse passo, a opção de financiamento do BNH não solucionou o problema habitacional, ao contrário, para os trabalhadores de baixa renda restaram as habitações precárias, a autoconstrução de seus casebres, as locações encarecidas, as moradias “de favor” em casa de parentes ou amigos, os cortiços, as favelas e as palafitas. O déficit habitacional de fato aumentou, em vez de diminuir. Tal déficit foi particularmente alto na camada social inferior, atingindo quase 600 mil unidades em 1971, o que significa 600 mil famílias sem teto, justamente no momento em que se vivia o *boom* na construção civil com o BNH e os recursos do FGTS.

Uma das consequências do encaminhamento da política da habitação via sistema financeiro, da consideração da casa enquanto mercadoria, pode ser evidenciada no município do Rio de Janeiro. Uma vez solidificado o BNH, ocorreu a extinção de algumas favelas cariocas no final da década de 1960. A situação mais polêmica foi a da favela da Praia do Pinto, situada no local que, a partir dos anos 70 do século XX, levaria o nome de bairro Leblon, na zona sul da cidade. Desde 1949 havia planos na Prefeitura para a extinção da favela, porém a comunidade de mais de 20 mil moradores manteve forte resistência a sua desocupação. A remoção de moradores somente ocorreu após um incêndio, em 1969. Praticamente todos os barracos da Praia do Pinto foram destruídos pelo fogo. No dia seguinte, policiais colocaram abaixo as poucas casas que sobraram de pé. Tudo parece indicar uma remoção forçada. No lugar da favela foi construído um conjunto de edifícios, parte deles destinados a altos funcionários públicos do Ministério da Fazenda e de outros ministérios, com financiamento pelo SFH. A esse conjunto de edifícios deu-se o nome de Selva de Pedra. O Leblon tornou-se uma das mais caras regiões do país.

Como se percebe, a política habitacional financiada com os recursos de poupança forçada dos trabalhadores, sob controle do setor estatal e em consonância com os capitalistas da construção civil, desalojou a força de trabalho não qualificada, ao invés de alojá-la. As construções, administradas como mercadoria, seguindo a lógica do lucro, não permitiram aos pobres se candidatarem ao financiamento do BNH, restando, assim, às famílias desabrigadas a transferência para outra área, em condições ainda mais precárias e pauperizadas.

Friedrich Engels, em sua *Contribuição sobre o problema da habitação*, anotou como a burguesia “resolve” a questão habitacional:

Todos esses focos de epidemia, esses buracos e sótãos imundos, nos quais o modo de produção capitalista encerra nossos operários, noite após noite, não são solucionados, mas somente... transferidos. A mesma necessidade econômica que os fizera nascer em um lugar, os reproduz mais adiante; e enquanto existir o modo de produção capitalista será um absurdo pretender resolver isoladamente o problema da habitação ou qualquer outra questão social que afete a sorte do operário. (s/d, p. 161)

Diante do exposto, é possível notar que a incorporação de regiões à área moderna da cidade pela lógica capitalista não significa a inclusão do ser humano na civilização do capital. Ao contrário, a inserção de novos espaços urbanos na reprodução capitalista leva inevitavelmente ao encarecimento do padrão de vida na região,

visto que impõe o aumento nos preços dos terrenos, das residências e dos aluguéis, o que resulta na exclusão de pessoas, daí a transferência dos descapitalizados como solução.

Sendo assim, pode-se observar uma condição geral no capitalismo – que é um modo de produção assentado na separação do produtor em relação ao produto, na extração do mais-valor e na apropriação privada do trabalho excedente: a desigualdade social é sua parte constitutiva. Em consequência, nesse sistema, no tocante à questão da moradia, considera-se a legitimação da propriedade privada, portanto não as necessidades humanas, verifica-se a transferência dos trabalhadores para os lugares em que o espaço (ainda) não é reconhecido potencialmente enquanto valorização de capital.

Como traço particular do Brasil na ditadura, além dos elementos gerais que denotam o capitalismo, observa-se que, por meio da política habitacional, alavancou-se a acumulação e agravaram-se as relações sociais sobre o espaço urbano. A produção de residência foi potencializada por meio do sistema financeiro e a consideração do crédito. O fundo de sustentação desse sistema veio da expropriação do trabalhador, mediada pelo estado, evidenciando a situação da superexploração da força de trabalho. Tal recurso financeiro foi canalizado aos empresários das áreas de construção civil. Nessa direção, empregou-se a forma capitalista de resolução do problema residencial que, em vez de atender à população de baixa renda, conforme se propagandeava, favoreceu a parte da classe média para cima, bem como ampliou os lucros dos agentes envolvidos na mercantilização do espaço urbano e da construção civil.

Uma das formas colocadas pelos trabalhadores na questão da moradia foi a autoconstrução de suas casas nas regiões afastadas do centro da cidade, áreas que não contavam com a infraestrutura adequada em relação a saúde, educação, cultura, lazer e segurança. Francisco de Oliveira (2003) identificou que as residências construídas pelos próprios moradores “nos finais de semana” serviram para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, visto que as casas, produto desses trabalhadores, contribuíram para a baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho. Além disso, pode-se observar que o trabalhador que se envolveu no drama da construção da casa própria, no contexto da constrição salarial imposta ao trabalho pelo estado e capital privado, viveu mais um elemento do processo de superexploração da força de trabalho, visto que os gastos para se “levantar” a moradia foram cobertos mediante o prolongamento da jornada de trabalho, que já era bastante extensa para todos os trabalhadores, sendo ainda mais longa para os não-qualificados. Nessas circunstâncias, a atividade produtiva para a acumulação se baseou, sobretudo, no uso extensivo da força de trabalho, pondo a situação na qual se elevaram simultaneamente as taxas de mais-valor e de lucro.

Deve-se pontuar outro aspecto do FGTS viabilizador da superexploração da força de trabalho: o aumento da rotatividade. O Fundo, além de ser poupança forçada dos trabalhadores para o financiamento do capital, serviu ainda para ampliar a rotatividade da força de trabalho porque, por um lado, permitiu ao capitalista a demissão sem ônus, pois os recursos da rescisão do contrato passaram a ser depositados mês a mês previamente. Por outro lado, o trabalhador sem acesso ao crédito que se aventurava na construção de sua moradia passou a ver no saque do FGTS uma possibilidade de recurso para a sua obra; sendo assim, após algum tempo atuando numa empresa, muitos trabalhadores estavam dispostos a negociar a sua demissão com os patrões para retirar o dinheiro. A provocação de sua própria dispensa do emprego permitia o saque do recurso com vistas à compra de material de construção a ser usado para levantar a moradia, muitas vezes, um cômodo em uma área afastada da cidade, ou no terreno de parentes. Entretanto, tal situação resultava no aumento do número de desempregados, o que contribuía significativamente para deprimir o salário. Em síntese, a partir da instauração do FGTS houve a ampliação das demissões, por consequência, o desemprego de trabalhadores, formando as condições sociais para se reproduzir a superexploração da força de trabalho.

Efetou-se, portanto, a valorização do capital na cidade embasada na superexploração da força de trabalho, o que resultou no processo de modernização excludente da formação social brasileira. Por todos esses componentes delineados, constatou-se a irresolução crônica do problema da moradia no Brasil.

Vale destacar que os cortiços, as favelas e os brejos e mangues com palafitas nem sempre representam um problema para o espaço urbano capitalista. Longe disso, porque nesses lugares habita a força de trabalho não qualificada, visto que essa solução de moradia, segundo Lúcio Kowarick, “acaba por se constituir numa fórmula que rebaixa o custo de reprodução da força de trabalho, permitindo realizar uma extração do excedente econômico apoiada em salários que podem ser constantemente deprimidos” (1993, p. 61). Em outras palavras, essas formas miseráveis de residência são funcionais ao sistema na medida em que desobrigam a computação da moradia na formação do salário, o que serve enquanto um poderoso instrumento de acumulação. Cortiços, favelas e palafitas passam a ser um problema à gestão capitalista quando suas áreas são visadas aos interesses das construtoras para serem incorporadas às zonas “modernas” da cidade, com o objetivo de gerar lucros imobiliários.

## *A expressão da conquista do estado pelo capital financeiro, imobiliário e da construção civil*

Os recursos expositivos utilizados no presente trabalho permitiram concluir no decorrer da análise. Propõe-se, agora, a sistematização do que foi explicado ao longo da exposição.

Os textos de Roberto Campos que serviram de fonte para esta investigação foram publicados em momentos distintos na vida do intelectual. Utilizou-se um artigo publicado em 1965, na revista *Digesto Econômico*, da ACSP, uma conferência proferida e publicada em 1966 e o seu livro de memórias *Lanterna na popa*, que veio a público em meados dos anos 90 do século XX. No primeiro, pode-se verificar a defesa das medidas relacionadas ao BNH e ao SFH, bem como a orientação de construir apoio social a elas. Observa-se a ênfase no reconhecimento do problema da inflação e da necessidade de se instituir a correção monetária, além da recusa dos subsídios estatais aos populares. Essas proposituras permitiram articular diferentes frações da burguesia em defesa do programa de moradia capitalista.

No segundo texto, apontaram-se as conexões entre a legitimação da forma de poder instituída em 1964, com vistas a compor base de apoio entre o assalariado qualificado no espaço urbano por meio da ideologia da casa própria. Ademais, verificou-se a tentativa de aproximação de interesse social entre proprietários de residência e capitalistas, com os objetivos de sustentar socialmente a ditadura e o sistema capitalista.

No terceiro, encontrou-se o balanço de Campos sobre o tema, no qual ressaltou a importância da existência de um programa habitacional daquela proporção no espaço urbano do país. Contudo, destacou-se que Roberto Campos no Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica lutou para que na esfera do estado se reconhecesse a casa própria como mercadoria, advindo daí a proposta de resolução do problema habitacional via sistema financeiro.

A ministrarça de Campos levou à reconfiguração jurídica no assunto da habitação. A instauração do BNH e do SFH favoreceram o encaminhamento da questão habitacional por via capitalista. Ao estado coube a administração do Banco e a regulamentação da arquitetura jurídica e política. O BNH esteve articulado ao setor imobiliário e da construção civil, além disso, o remodelamento jurídico garantiu aos contratos o reconhecimento da correção monetária sobre os mutuários e locatários. Ademais, instituiu-se também o FGTS, ampliando exponencialmente as possibilidades de investimento e recursos canalizados ao setor privado da construção civil.

Como ressaltado no texto, as medidas para a habitação no governo de Castello Branco favoreceram o capital em detrimento do trabalho. O encaminhamento capitalista para obtenção da casa própria excluiu o subsídio ao trabalhador, visto que se instaurou a prestação com correção monetária. Ademais, houve o descompasso entre as correções trimestrais na cobrança das prestações das residências e os reajustes anuais dos salários, contabilizados não pela atualização dos preços, mas pela média da inflação nos últimos 24 meses. De modo que o reajuste no ganho do trabalhador foi sempre muito inferior ao da prestação paga pelo mutuário. Assim, o intento da política habitacional, de transformar massivamente o trabalhador qualificado em proprietário de um imóvel, com vistas a formar apoio à ditadura, não foi totalmente concretizado.

Pode-se observar que a consideração da questão habitacional defendida por Campos esteve assentada na superexploração da força de trabalho em suas várias modalidades. Entre as quais pode-se destacar, primeiro: por meio do FGTS, o estado expropriou parte do trabalho necessário para o trabalhador reproduzir a sua força de trabalho, na medida em que impôs a poupança forçada a juro baixo favorável ao capital, e canalizou esse recurso ao empresariado. Em segundo lugar, a adoção da correção monetária permitiu a atualização dos preços das prestações e dos aluguéis em valores superiores à correção dos salários, o que possibilitou lançar os custos de inflação sobre mutuários e inquilinos, que em sua maioria era formada por assalariados. Terceiro, a ausência de política habitacional para os trabalhadores de baixa renda resultou na prática de autoconstrução de casebres populares nas periferias das grandes cidades, sendo assim, para cobrir os custos de levantar a própria casa, o trabalhador se via obrigado a realizar o prolongamento da jornada de trabalho. Quarto, o Fundo possibilitou aumentar a rotatividade da força de trabalho sem ônus para o capitalista, sobretudo se se considerar ainda o fato de que muitos trabalhadores provocavam a própria dispensa com vistas a sacar o recurso e investi-lo em seus casebres, o que inevitavelmente aumentou o desemprego e, por consequência, favoreceu a depreciação salarial. Quinto, a não computação dos custos de moradia na composição do valor da força de trabalho serviu como instrumento de acumulação de capital.

O resultado da política habitacional a partir do sistema financeiro foi o atendimento da questão da casa própria a uma pequena parcela de setores da classe média e extratos superiores. Nesse sentido, notou-se o processo de constituição urbana sem progressividade na problemática habitacional popular, mas a hipervalorização nos preços dos terrenos, das casas e dos aluguéis. Tal situação impôs a modernização excludente nos assuntos habitacionais e urbanos no Brasil.

Diante de todo o exposto, pode-se concluir que a atuação de Roberto Campos no Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica em defesa do SFH fez que o estado brasileiro reconhecesse a habitação popular

como mercadoria e se batesse pelo cumprimento do contrato no qual o proprietário era favorecido em relação ao sem-teto, desdobrando também nessa esfera o domínio do capital sobre o trabalho. Portanto, os resultados das ações de Campos podem ser interpretados como a expressão da conquista do estado por diferentes setores do capital, sobretudo os do segmento financeiro, imobiliário e da construção civil.

### *Referências bibliográficas*

- BOLAFFI, Gabriel. A casa das ilusões perdidas: aspectos sócio-econômicos do plano nacional de habitação. *Cadernos Cebrap*. São Paulo: Brasiliense, n. 27, 1977.
- CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o estado ditatorial brasileiro, 1964-1985. 2012. Tese (Doutorado) apresentada à Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- CAMPOS, Roberto de Oliveira. O problema da habitação no Brasil. *Digesto Econômico*, n. 181, pp. 20-35, jan./fev. 1965.
- \_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Habitação v. 2*. Seminário promovido pelo Instituto de Engenharia de São Paulo e pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), 1966.
- \_\_\_\_\_. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbook, 1994.
- DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do estado – ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1981.
- ENGELS, Friedrich. “Contribuição ao problema da habitação”. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas v. II*. São Paulo: Alfa-Omega, s/d, pp. 105-182.
- IANNI, Octavio. *A ditadura do grande capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.
- KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- LACERDA, Carlos. *Depoimentos*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1978.
- LUKÁCS, Georg. *El asalto a la razón: la trayectoria del irracionalismo desde Schelling hasta Hitler*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1959.
- MARICATO, E. *Política habitacional no regime militar: do milagre a crise econômica*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1987.
- MARINI, Ruy Mauro. “A dialética da dependência”. In: TRASPADINI, Roberta; STÉDILE, João Pedro (Org.). *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2005, pp. 137-180.
- MARINS, P. C. G. “Habitação e Vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras”. In: NOVAES, F.; SEVCENKO, N. (Org.) *História da vida privada no Brasil v. 3*. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.

MELO, Wanderson F. “*No governo de entressafra*”: a práxis de Roberto de Oliveira Campos durante o governo de Castello Branco (1964-1967). 2002. Dissertação (Mestrado) apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista e O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

RAGO FILHO, Antonio. *A ideologia 1964: os gestores do capital atrofico*. 1998. Tese (Doutorado) apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

VERAS, Marina Pardini Bicudo; BONDUKI, Nabil. “Política habitacional e a luta pelo direito à habitação”. In: COVRE, Maria de Lourdes. *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

VIANNA FILHO, Luiz. *O governo de Castello Branco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1975.