

# Habitação Popular: Avaliação e Propostas de Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação

MARCOS CINTRA CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE

## Resumo

O déficit habitacional brasileiro atinge proporções alarmantes, e nos primeiros 4 anos da década a questão agravou-se consideravelmente, com maiores contingentes populacionais em condições de absoluta carência habitacional.

A atuação do Sistema financeiro da Habitação (SFH), gerido pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), foi desapontadora, tendo se transformado numa gigantesca e diversificada estrutura, fugindo de suas metas sociais inicialmente estabelecidas, e tendo como grandes beneficiários a classe média compradora de imóveis pelo SFH, as grandes construtoras e, principalmente, os agentes financeiros.

Financeiramente, o SFH acha-se apoiado em bases instáveis e tecnicamente incorretas.

---

*O autor é Professor Titular da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da FGV.*

Oito sugestões são apresentadas para reformular o sistema, dentre elas a estatização das cadernetas de poupança, a criação de bancos hipotecários, a concessão de subsídios explícitos à habitação popular e maior ênfase no financiamento de lotes urbanizados e na autoconstrução.

## Abstract

The housing shortage in Brazil is acute and in the beginning years of the 80's, the problem has grown considerably more serious.

The government, acting through the SFH (Housing Financial System) and the BNH (National Housing Bank), has had a disappointing performance. The SFH evolved into an overgrown structure, considerably distant from its main objectives, favouring, basically, the middle classes, contractors and the banking system.

The financial structure of the SFH is based on unstable grounds and on technically

incorrect premisses. The end result could easily be the abrupt destabilization of the program.

Eight suggestions are put forward in order to restructure the SFH, among them the monopolization by the government of the saving deposits, the creation of private "housing" banks, subsidies for low-income housing, and special emphasis on loans for housing plots and for self-building housing programs.

### Nota preliminar

A avaliação do Sistema Financeiro da Habitação foi feita com base nos procedimentos operacionais vigentes antes do Decreto-Lei 2283, de 27 de fevereiro de 1986, que instituiu a reforma monetária no Brasil.

Embora algumas importantes alterações tenham sido introduzidas — entre elas o congelamento das prestações pelo valor médio dos últimos 12 meses, o congelamento dos índices de reajuste das novas OTN e a eliminação da correção monetária — a leitura do texto deixa claro que as questões levantadas permanecem relevantes, não havendo nenhuma alteração substantiva nas contradições detectadas no SFH. A aplicação do Decreto-Lei 2283 poderá ter, contudo, alguns efeitos que precisarão ser melhor analisados. Caso a inflação não seja sensivelmente reduzida, os novos critérios de fixação das prestações agravarão enormemente as possibilidades do SFH tornar-se inadimplente. Por outro lado, caso a inflação seja reduzida a patamares inferiores àqueles implícitos nos Coeficientes de Equiparação Salarial (CES), o mutuário terá seu prazo de financiamento reduzido pela amortização antecipada do empréstimo.

Cabe lembrar, também, como oportunamente apontado por um *referee* desta Revista, que o conteúdo social dos programas do SFH poderá ser seriamente comprometido pelo resultado da consulta feita recentemente ao Supremo Tribunal Federal pelo

Procurador Geral da República a respeito dos contratos com o BNH serem considerados "contratos administrativos". Caso positivo, eles poderão ser alterados pelo governo de forma unilateral, abalando ainda mais a credibilidade do SFH, principalmente perante a população de baixa renda.

### 1. A Questão da Habitação

O problema habitacional é um dos maiores desafios para os responsáveis pelo planejamento econômico brasileiro. Não somente em função das altas taxas de crescimento demográfico, mas também pelo acelerado processo de urbanização, sucedem-se as crises de falta de moradias em condições adequadas de habitabilidade. A situação é agravada pela precária manutenção das unidades existentes, fazendo com que ao crescimento vegetativo da demanda habitacional solem-se não só a elevada demanda de reposição das unidades deterioradas, mas também aquela oriunda da necessidade de substituição da sub-habitação. Esses quatro componentes da demanda habitacional brasileira — o crescimento populacional, a demanda oriunda do processo de urbanização, a reposição das unidades deterioradas e a substituição da sub-habitação — formam, conjuntamente, um quadro cuja gravidade não tem sido amenizada, senão intensificada, pela incapacidade de atendimento dessa crescente demanda habitacional.

Na tabela 1 constata-se que a população brasileira, além do elevado crescimento, segue um padrão de acelerada urbanização, fazendo com que a demanda habitacional se concentre, geograficamente, nas cidades. Surgem assim deficiências habitacionais urbanas graves, ao mesmo tempo em que as construções residenciais rurais são abandonadas, sofrendo acelerado processo de deterioração. Isto é particularmente evidente nas regiões agrícolas mais desenvolvidas, onde, por força das políticas econômica, trabalhista e agrícola seguidas nas últimas décadas, houve a gradual expulsão do traba-

TABELA 1  
EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO NO BRASIL

Anos	Brasil	Taxa Média de crescimento anual entre períodos	Urbana	Taxa Média de crescimento anual entre períodos
1960	70.070.457	—	32.092.269 (45,8%)	—
1970	93.215.311	2,89%	52.126.002 (55,9%)	4,97%
1980	119.998.992	2,48%	80.475.188 (67,5%)	4,44%
1990	154.782.000	2,65%	118.879.000 (76,8%)	3,98%
2000 <sup>(*)</sup>	197.448.000	2,46%	172.715.000 (87,5%)	3,81%

Fonte: FIBGE, Dados Censitários.

Nota: (\*) Estimativas — BNH, Relatório Anual 1981.

lhador rural, assalariado ou não, impelindo-o a refugiar-se nas cidades (ALBUQUERQUE, 1985).

Nota-se, ainda, que a urbanização ocorre de forma concentrada, de tal modo que grande parte da população situa-se em algumas poucas metrópoles. Em 1960, 32,8% da população urbana achavam-se em cidades de mais de 500.000 habitantes. Segundo o Censo de 1980, somente as 10 maiores áreas metropolitanas do Brasil<sup>(1)</sup> abrigavam 35.676.528 habitantes, aproximadamente 45% de toda a população urbana brasileira.

Segundo projeções das Nações Unidas, as grandes áreas metropolitanas brasileiras deverão se colocar entre as maiores do mundo. Em 1950 o Rio de Janeiro, com 2,9 milhões de habitantes, e São Paulo, com 2,5 milhões de habitantes, situavam-se respectivamente em 16.º e 23.º lugares dentre as 50 maiores áreas metropolitanas do mundo. Em 1975, São Paulo passou a 13.º lugar com 8,3 milhões. Previsões para o ano 2000 colocam São Paulo em 3.º lugar dentre as áreas metropolitanas mais populosas do mundo, com 26 milhões de habitantes, o Rio de Janeiro em 6.º lugar,

com 19,4 milhões, surgindo Belo Horizonte em 44.º lugar, com 5,7 milhões, tornando o problema habitacional urbano brasileiro num dos mais sérios a serem solucionados nos próximos anos.

Possivelmente, o mais importante componente da questão de habitação no Brasil acha-se na sub-habitação. Moradias precárias, geralmente construídas com paredes e coberturas de taipa, sapê, madeira aproveitada, materiais usados e pisos de terra batida proliferam nas favelas, invasões, ocupações, alagados ou mocambos. Em 1970, nas zonas urbanas chegavam a quase 1,5 milhões de habitações. Já em 1980, o total de habitações precárias aproximava-se de 3 milhões.

A este número de sub-habitações precárias é preciso adicionar a demanda habitacional oriunda das famílias residentes em cortiços. Embora em edifícios permanentes, essas habitações multifamiliares não apresentam as mínimas condições de sanidade e de segurança para seus moradores. Chegavam, em 1980, a mais de 1 milhão de habitações, sendo aproximadamente 60% nas zonas urbanas.

O crescimento das favelas e outras formas de sub-habitação nos últimos anos tem sido espantoso (VALLADARES, 1983).

(1) São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Porto Alegre, Recife, Fortaleza, Curitiba, Brasília e Belém.

TABELA 2  
CONDIÇÕES DAS HABITAÇÕES NO BRASIL  
1980

	Total de domicílios	Permanentes		Total de cortiços <sup>(2)</sup>	Total de sub-habitações	% Total de habitações
		Duráveis <sup>(1)</sup>	Precárias			
Total	25.293.411	22.252.362	2.905.935	1.014.095	3.920.030	15,5%
Urbana	17.819.207	16.925.208	811.563	621.924	1.433.487	8%

Notas: (1) A diferença entre o total de habitações e o total de habitações permanentes é dada pelas habitações improvisadas (moradores em estabelecimentos comerciais e industriais, em templos, embarcações, carroças, vagões, tendas, barracas, grutas etc). Parte deste total deveria, a rigor, ser considerada como sub-habitações.

(2) São considerados cortiços as residências duráveis com 10 ou mais habitantes.

Fonte: FIBGE, Dados Censitários.

No Rio de Janeiro existiam, em 1948, 105 favelas, que abrigavam aproximadamente 6% da população. Em 1979 havia 175, abrigando cerca de 1.500.000 pessoas, ou cerca de 25% da população.

Este fenômeno, embora mais recente, também pode ser observado em São Paulo, onde em 1958 menos de 1,5% da população habitava em favelas. Em 1978, mais de 4% da população compunham aquele contingente. Segundo relatado por Valladares (1983), em 1975 São Paulo possuía 117.000 favelados e 615.000 encortiçados. Já em 1984, segundo os dados disponíveis nas Secretarias Municipais da Família e do Bem-Estar Social (FABES) e de Habitação (SEHAB), mais de 4.000.000 de pessoas habitam em favelas e cortiços na cidade de São Paulo, aproximadamente 50% da população do município<sup>(2)</sup>. Invasões em áreas públicas (429), particulares (455) e mistas (202)<sup>(3)</sup> abrigam mais de 600.000 habitantes.

(2) Segundo o ex-prefeito de São Paulo, Figueiredo Ferraz, em depoimento prestado no seminário SP-2000, São Paulo tem hoje 55% de suas moradias em condições sub-normais e mais de 2.000.000 favelados. Segundo QUINTELLA (1982), entre 1970 e 1980 a população favelada de São Paulo cresceu mais de 400%.

(3) Segundo VALLADARES (1982), em

No total, o número de sub-habitações, conforme a tabela 2, chegou a cerca de 4 milhões, em 1980.

É interessante observar que durante a década de 70 as condições de habitação apresentaram certa melhora, embora ainda revistam-se de gravidade. Durante aquele período, contudo, a evolução positiva deveu-se mais às condições econômicas favoráveis do que à intervenção governamental na área de construção de habitações populares e erradicação da sub-habitação.

Em 1980, como demonstrado na tabela 3, as condições de habitabilidade dos domicílios eram inadequadas, principalmente nas zonas rurais, onde a maior parte da população não dispunha de água encanada, energia elétrica ou instalações sanitárias.

Embora menos agudo, o problema também é visível nas cidades, onde a carência de condições apropriadas de salubridade pode ter conseqüências mais graves, em função da alta concentração populacional. Quase 30% das habitações não eram servidas com água encanada, 7% não possuíam

... 1964, no Rio de Janeiro, 23% das áreas faveladas situavam-se em glebas do Governo Federal, 27% do Governo Estadual, 44% em terrenos particulares e 6% em áreas de propriedade desconhecida.

TABELA 3

CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE DOS DOMICÍLIOS NO BRASIL  
(1980)

	Total		Urbana		Rural	
	Domicílios	População	Domicílios	População	Domicílios	População
N.º de Domicílios	25.210.639	117.348.286	17.770.981	79.317.752	7.439.658	38.030.534
Sem água encanada	11.053.748	54.306.607	4.972.346	23.099.210	6.081.402	31.207.397
Instalações sanitárias coletivas	2.058.233	7.971.539	1.874.456	7.143.191	183.777	828.348
Sem instalações sanitárias	5.509.899	27.346.221	1.284.676	5.778.658	4.225.223	21.567.563
Sem iluminação elétrica	7.941.164	39.609.400	2.096.250	9.620.480	5.844.914	29.988.930

Fonte: FIBGE, Dados Censitários.

qualquer tipo de instalação sanitária e mais de 10% utilizavam-se de instalações sanitárias coletivas; quase 12% não possuíam serviços de energia elétrica<sup>(4)</sup>.

A precária situação habitacional brasileira detectada pelo Censo de 1980 deve provavelmente ter-se agravado. A profunda crise econômica que assolou a Nação nos primeiros anos da década de 80 certamente agravou os problemas já existentes, principalmente nos grandes centros urbanos onde o desemprego e o arrocho salarial atuaram de forma mais intensa.

(4) VALLADARES (1983) menciona a existência na cidade de São Paulo, de um total de 1,8 milhões de habitações consideradas subnormais, incluindo não somente favelas e cortiços mas também as permanentes unifamiliares com más condições de habitabilidade. Segundo a Secretaria de Planejamento do Município de São Paulo, o déficit de iluminação atingiu 15% da cidade, de drenagem cerca de 62% e de pavimentação quase 41%. Em 1981 a população não atendida por redes de esgoto chegava a 53%.

## 2. Estimativas das Necessidades Habitacionais para a Década de 80

Segundo projeções do BNH, as necessidades habitacionais para a população urbana brasileira, para o período de 1980-1985, são de aproximadamente 7 milhões de unidades<sup>(5)</sup>.

Deste total, aproximadamente 31% é para o atendimento de famílias de até 1 salário mínimo de renda familiar, 45% para aquelas de 1 a 3 salários mínimos, e 12% para as de 3 a 5 salários mínimos. No total, as famílias de até 5 salários mínimos de renda familiar necessitam de cerca de 6 milhões de unidades, ou cerca de 89% das necessidades habitacionais urbanas totais. As famílias de 5 a 10 salários mínimos absorveriam 71% do total e as demais tão-somente 4% das necessidades totais estimadas. Nota-se, portanto, que se necessita, durante um período de 5 anos, de todo o acréscimo ao estoque habitacional produzido durante o período 1970-1980, estimado em 7,7 milhões de unidades.

(5) BNH, Relatório de Atividades 1980

TABELA 4

## CONDIÇÕES DAS HABITAÇÕES NO BRASIL

Condições das Habitações	Total		Urbano	
	1980	1983	1980	1983
N.º de Domicílios	25.293.411	28.218.255	17.819.207	—
N.º de Domicílios Permanentes	25.158.297	28.185.396	17.736.771	21.035.414
N.º de Domicílios Duráveis	22.252.362	25.596.312	16.925.208	20.242.539
N.º de Domicílios Precários	2.905.935	2.589.084	811.563	792.875

Fonte: FIBGE, Censo Demográfico, 1980 e PNAD, 1983.

Vale observar ainda que a década de 70 foi uma das mais prósperas de toda história econômica brasileira, durante a qual o nível de atividade de construção civil obteve uma das mais altas taxas de crescimento jamais observadas. Por outro lado, o primeiro lustro da década de 80 marca uma das piores crises econômicas já vividas pela Nação, o que faz crer que parcela bastante reduzida das necessidades habitacionais estimadas teve condições de ser atendida.

A tabela 4 mostra que, entre 1980 e 1983, o estoque de domicílios permanentes duráveis aumentou em 3.343.950 unidades. Supondo-se que a percentagem de cortiços tenha permanecido constante, o estoque efetivo de habitações consideradas adequadas aumentou em 3.191.558 unidades, ao passo que, segundo as projeções do BNH, o aumento no período deveria ter sido igual a 4.200.000 unidades. Vê-se portanto que, no período 1980-1993 houve em déficit de 1 milhão de unidades habitacionais.

A seguir são apresentadas estimativas de necessidades habitacionais para o período 1980-1990, para o Brasil e para as regiões urbanas.

Foram utilizados dados do Censo de 1980 referentes ao crescimento populacional, população, tamanho médio das famí-

lias, número total de habitações existentes e sua distribuição entre normais e subnormais. Utilizou-se, ainda, uma taxa de depreciação fixa de 2% ao ano, o que pressupõe uma vida útil de 50 anos para prédios residenciais<sup>(6)</sup>.

A tabela 5 mostra os resultados obtidos para as necessidades habitacionais até 1990; são mais de 17 milhões de unidades, sendo quase 14 milhões nos centros urbanos.

Vale notar que a maior concentração de novas unidades situa-se nas camadas de baixa renda. As famílias de até 5 salários mínimos de rendimento familiar, que compõem cerca de 70% do total, absorverão 88,9% das necessidades globais. A faixa intermediária de 5 a 10 salários mínimos necessita, proporcionalmente, da metade do que representa no total do número de famílias. Já aquelas de mais de 20 salários têm uma necessidade habitacional de tão-somente 4% do total estimado, embora representem 14% do número de famílias.

Fica caracterizado, portanto, que as necessidades concentram-se nas camadas po-

(6) SOUZA (1978) pressupõe uma vida útil de 100 anos ao passo que estimativas do BNH aceitam vida útil de 40 anos. Vide BNH, Relatório de Atividades 1980, p. 12.

TABELA 5

NECESSIDADES HABITACIONAIS POR FAIXA DE RENDA FAMILIAR  
PERÍODO: 1980/90(1)

Faixa de Renda Familiar (salários mínimos)	Necessidades Habitacionais		%	% de Famílias na Faixa de Renda Familiar
	Total	Urbana		
0 – 1	5.425.199	4.280.724	31.3	16.9
1 – 3	7.938.470	6.263.807	45.8	53.6
3 – 5	2.045.282	1.613.819	11.8	15.6
5 – 10	1.230.636	971.026	7.1	4
10 – +	693.316	547.057	4	13.9
Total	17.332.903	13.676.433	100	100

Nota: (1) A distribuição das necessidades estimadas pelas classes de renda familiar seguiu o padrão adotado em BNH, *Relatório de Atividade 1980*. A fórmula utilizada para as estimativas, tanto para a zona urbana, quanto para o total (rural e urbano), foi a seguinte:

$$\Delta H_t = F_0 \cdot H_0 + \Delta F_t + dH_0$$

sendo:  $\Delta H_t$  = acréscimo ao estoque de habitação durante o período de  $t$  anos.

$F_0$  = Número de famílias no início do período  $t$  anos.

$H_0$  = estoque de unidades habitacionais consideradas adequadas (permanentes, duráveis), habitadas por até 9 pessoas, no início do período de  $t$  anos.

$\Delta F_t$  = acréscimo no número de famílias durante o período de  $t$  anos.

$d$  = taxa de reposição do estoque habitacional para o período de  $t$  anos.

Cabe observar que, a rigor, a taxa de reposição deveria ser aplicada ano a ano sobre o estoque existente em cada momento. Como o período de estimativa é tão-somente 20% da vida útil da moradia (50 anos), as distorções introduzidas não são significativas. Da mesma forma, a distribuição por faixa de renda, utilizando-se dos dados censitários de 1970, não introduz sérias divergências já que o perfil de distribuição de renda entre 1970 e 1980 não foi significativamente alterado. Para o cálculo da taxa de crescimento populacional utilizou-se a mesma taxa observada no período 1970-80; para as regiões urbanas estimou-se a taxa de crescimento de 75% da verificada no mesmo período. Distribuição das famílias por classe de renda segundo o PNAD, 1983 (FIBGE).

pulacionais de baixa renda. Por serem, justamente, as menos capazes de solucionar adequadamente seus problemas habitacionais, configura-se grave questão social a exigir a intervenção governamental do encaminhamento das soluções que toda a sociedade reivindica serem encontradas.

Em entrevista transcrita no dia 3 de dezembro de 1984, na *Gazeta Mercantil* o presidente do BNH, Nelson da Matta, de-

clarou ser o déficit habitacional brasileiro de 8 milhões de habitantes. Pelas nossas estimativas, caso as necessidades de 17,3 milhões de unidades para a década de 80 fossem atendidas linearmente, até o final de 1974 deveriam ter sido construídas aproximadamente 7 milhões de unidades.

Como o déficit (necessidades menos o acréscimo ao estoque) é estimado em 8 milhões, conclui-se que durante os primeiros 4

anos da década nada foi obtido em termos de melhoria na grave questão da habitação no Brasil.

### 3. Características do Modelo Operacional do SFH

Diante da gravidade dos problemas habitacionais detectados, resta saber qual tem sido a sistemática de atuação do governo no equacionamento da questão durante as duas últimas décadas.

A Lei 4380 de 21 de agosto de 1964 deu início ao atual modelo habitacional, instituindo a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, criando o Banco Nacional de Habitação. Autorizou, ainda, o funcionamento de Sociedades de Crédito Imobiliário e a emissão de letras imobiliárias, e tomou outras providências visando a institucionalização de um sistema financeiro para a aquisição da casa própria.

Algumas características da legislação original devem ser destacadas como meio de captar mais claramente o modelo de ação originalmente concebido:

a) A atuação de órgãos oficiais é, preferencialmente, restrita às atividades de coordenação, orientação, bem como à assistência técnica e financeira, ficando reservado aos Estados e Municípios a elaboração e execução de planos diretores, projetos e orçamentos para a solução de seus problemas habitacionais. À iniciativa privada caberia a promoção e execução dos projetos de construção de habitações. A principal meta é a construção da "casa própria";

b) Prioridades na aplicação dos recursos em conjuntos habitacionais de interesse social, destinados a eliminar a sub-habitação, com ênfase nos projetos de cooperativas e outras formas associativas de construção da casa própria;

c) As aplicações dos órgãos federais devem ser efetuadas, até 50%, no Estado de

origem dos recursos, com um mínimo de 70% em habitações de valor unitário inferior a 60 vezes o maior salário mínimo e um máximo de 15% em habitações de valor unitário compreendido entre 200 e 300 vezes o maior salário mínimo, vedadas aplicações acima deste limite. Para o setor privado, as aplicações são de no mínimo 60% em habitações de valor inferior a 100 salários mínimos e no máximo 20% em valores superiores a 250 salários mínimos, vedadas aplicações de valor unitário superior a 400 salários mínimos;

d) O BNH é um banco central dos demais agentes financeiros, tendo ainda atribuições de garantia de créditos e de depósitos, de redesconto, e de segurador de vida e de renda dos mutuários.

Vale lembrar ainda que, entre outras, a fonte de recursos do BNH adviria da cobrança de 1% sobre a folha de salários das empresas e da emissão de Letras Imobiliárias.

Em 1966 foi regulamentado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), dando organicidade às instituições financeiras públicas e privadas orientadas para a captação e aplicação de recursos no setor habitacional, tendo sido criadas, em 1967, 37 sociedades de crédito imobiliário (SCIs), além de várias Associações de Poupança e Empréstimos (APEs). Em 1966 foi instituído o FGTS, cujos depósitos passaram a ser feitos no BNH, em substituição à antiga arrecadação sobre a folha de salários.

Pela análise das principais metas e características operacionais do BNH é possível concluir que a intenção original era a criação de uma estrutura de apoio, orientação e controle para o fomento da construção habitacional (casa própria) de interesse social com características operacionais semelhantes ao Federal Housing Administrator (FHA) nos EUA (PACHECO *et al.*, 1973; TAGGART, 1970), que opera como órgão regulador das Mutual Savings (as nossas APEs) e dos Savings and Loans (as nossas

SCIs). A FHA não faz empréstimos, não executa nem planeja empreendimentos imobiliários, atuando tão-somente como órgão segurador de empréstimos hipotecários imobiliários concedidos pelas instituições financeiras, podendo ainda, com sua intervenção, possibilitar financiamentos em condições mais favoráveis aos mutuários de menor poder aquisitivo. Ademais, o BNH acumularia as funções exercidas pela Federal Savings and Loans Insurance Corporation, seguradora da poupança do público nas entidades do sistema.

A estruturação definitiva do BNH/SFH ocorreu somente em incios da década de 70, distanciando-se consideravelmente do modelo inicialmente proposto.

O sistema atingiu tal vulto e tal multiplicidade de programas e de objetivos que hoje diferencia-se de forma substancial das metas inicialmente estabelecidas. A análise do organograma do BNH indica que suas metas operacionais multiplicaram-se, atingindo, além da habitação popular, as áreas de saneamento, infra-estrutura e planejamento urbano e comunitário, transporte, apoio nas áreas técnicas, financeira, de estudos e pesquisas, apoio à indústria de construção civil e de materiais, assessoria a Estados e Municípios, treinamento, desenvolvimento urbano, infra-estrutura de serviços industriais de utilidade pública, fomento ao artesanato, comércio e pequena indústria, recuperação urbana e inúmeras outras.

Distanciou-se, destarte, de sua meta primordial — a casa própria para a população de baixa renda — passando a adotar um conceito de habitação mais amplo, abrangendo não somente a posse do imóvel e conseqüentemente os serviços habitacionais daí resultantes, mas também toda uma gama de serviços complementares, desde a infra-estrutura e equipamentos urbanos até o planejamento e o desenvolvimento das cidades em questão. Ultrapassou o objetivo concreto de atendimento a uma demanda privada não satisfeita, não efetivada, chegando a uma concepção pública da cidade

como *locus* de habitação coletiva. Em outras palavras, de uma agência de fomento à produção de bens de consumo privados, transformou-se em órgão governamental de fomento, coordenação e investimento, orientado ao atendimento da demanda habitacional, entendida agora como um serviço cujas externalidades a transformam num bem público.

Deste modo, o BNH é, virtualmente, um departamento governamental regulador, fiscalizador e fomentador das atividades de construção habitacional, — sendo esta responsável por 70% da indústria da construção civil —, e de serviços, equipamentos e infra-estrutura urbana<sup>(7)</sup>.

Além de tomar a si uma tarefa que inicialmente só deveria incentivar (a construção habitacional), passou também a desenvolver, dentro do âmbito do BNH/SFH, uma função eminentemente pública, que não vinha sendo atendida a contento na alçada municipal — equipamentos e infra-estrutura urbana (SANTOS, 1981).

Em realidade, o alargamento das funções do BNH foi uma resposta ao centralismo fiscal, que imobilizou as prefeituras como agentes supridores de serviços públicos em geral. Tornou-se um órgão híbrido que, de um lado, passou a exercer atividades de formação de capital, de investimento e de controle na área de construção habitacional — necessitou para tal, transferir do setor privado para sua esfera de dominação todos os pontos nevrálgicos do processo de tomada de decisão e de controle da atividade da produção e de financiamento da construção habitacional —; de outro, passou a suprir as deficiências dos Estados e Municípios, vitimados por um modelo fiscal centralizador, desenvolvido no Brasil nos últimos 20 anos.

Vale lembrar que a impossibilidade dos

(7) Segundo ABECIP (1978) em 1971 o SFH participava com 20% do setor de construção civil; em 1976 esta participação já atingia mais de 50%.

Municípios em suprir a demanda por serviços de infra-estrutura urbana gerou um modelo de atendimento a esta demanda que poderia ser caracterizado como "urbanização privada" cabendo aos empreendedores imobiliários a tarefa de implantar, e muitas vezes operar, equipamentos urbanos de caráter público. Até mesmo o governo, por intermédio de empresas estatais, geralmente municipais, vem adotando critérios de mercado para o atendimento da demanda por estes serviços<sup>(8)</sup>, introduzindo sérias distorções nos critérios de investimento e custeio dessas atividades.

A transformação do BNH num departamento governamental de suprimento de serviços públicos, entre outras atividades, fica patente ao se observar que mais de 3.997 municípios, representando 82% da população urbana brasileira, têm financiamentos e contratos de suprimento de água encanada com aquele órgão. Segundo o Planasa, mais de 100 milhões de pessoas deverão ser beneficiadas pelos projetos de saneamento básico do BNH até o final da década (BNH, *Relatório Anual*, 1983), uma medida da descaracterização de suas metas, em que pese ter sido forçado a desempenhar tais funções, de enorme significado social, pela evidente fragilidade dos municípios brasileiros<sup>(9)</sup>.

A análise da tabela 6 demonstra que o objetivo habitacional, propriamente dito, vem absorvendo 50% das aplicações do BNH; as operações complementares à habi-

tação tiveram uma participação ligeiramente aumentada nos últimos anos, atingindo 18%; o desenvolvimento urbano aumentou significativamente, atingindo mais de 30% do total, com especial ênfase no saneamento, que dobrou sua participação no total das aplicações; e, finalmente, as demais operações, que se reduziram sensivelmente, atingindo 2% do total. Segundo declarações do presidente do BNH à imprensa no dia 5 de fevereiro de 1985, somente 25% dos recursos daquele órgão estariam, naquele momento, sendo aplicados na produção de habitações.

Vê-se, portanto, que a habitação deixou de ser a atividade primordial do BNH, que passou a dividir os recursos disponíveis com as outras tarefas, principalmente obras de desenvolvimento urbano.

#### 4. Análise da Atuação do SFH/BNH na Habitação

##### Limitações Impostas ao Setor Privado

A forma de atuação do BNH na área de habitação é peculiar. É excessivamente solta e inorgânica na fase de planejamento e avaliação de necessidades, e por demais centralizada e burocratizada na fase de implantação dos projetos. O sistema controla, impondo regras e procedimentos no que se refere à execução de projetos específicos, sem atentar, no entanto, como deveria, para a definição de uma escala de prioridades de interesse social e locacional. Já como ocorre com o modelo administrativo público do País, o Estado vem perdendo aos poucos suas características clássicas de controle, fiscalização e complementação nas deficiências da economia de mercado, a favor de uma atitude intervencionista, e até competitiva, para com o setor privado. E este último, embora ainda seja o instrumento operacional básico do sistema habitacional, vem perdendo o poder de decisão e de controle de sua própria atividade, que se transfere paulatinamente para o âmbito da burocracia estatal.

(8) É o caso das companhias municipais de desenvolvimento que proliferam em todo o Brasil, utilizadas como meio de possibilitar a comercialização de serviços e equipamentos públicos aos usuários. Nesta direção, também, a "contribuição de melhoria" já tratado nos artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional e no artigo 18 da Constituição, e que agora, por intermédio de projeto de lei complementar em tramitação no Congresso, poderá começar a ser arrecadada.

(9) CAMARGO (1979) também aponta esta tendência.

TABELA 6

APLICAÇÕES DO BNH EM PROGRAMAS  
(Cr\$ corrigidos – UPC 4.º trimestre de 1983 = Cr\$ 5.897,49)

Programas	Até 1978		1982(*)		1983*		1979/83		Até 1983	
		%		%		%		%		%
Habitação	3235	49.8	(284)	46.4	(532)	47.5	4173	48.8	7408	49.2
Habitação – Operações Complementares	1060	16.3	(130)	21.2	(226)	20.2	1536	18.0	2596	17.3
Desenvolvimento Urbano	1533	23.6	(193)	31.6	(357)	31.9	2656	31.1	4189	27.8
Saneamento	812	12.5	(164)	26.8	(313)	28.0	2097	24.6	2909	19.3
Outros	721	11.1	( 29)	4.8	( 44)	4.0	559	6.5	1280	8.5
Operações de Apoio Técnico e Financeiro e Outros	672	10.3	(5)	.8	(5)	.4	177	2.1	849	5.7
<b>Total</b>	<b>6500</b>	<b>100</b>	<b>(612)</b>	<b>100</b>	<b>(1120)</b>	<b>100</b>	<b>8542</b>	<b>100</b>	<b>15042</b>	<b>100</b>

Nota: (\*) Bilhões de cruzeiros correntes.

Fonte: BNH

A estrutura operacional do setor habitacional, excluindo-se os dois extremos do espectro de renda, aqueles de alto poder aquisitivo, e as camadas populacionais carentes – tem-se tornado de tal forma dependente do SFH, que no mercado formal pouco se constrói, ou se vende, sem sua participação.

Isto ocorre não somente por causa das deficiências do setor imobiliário que, com exceção da atividade do parcelamento do solo, se amoldou a esta prejudicial sujeição para com os recursos do SFH, castrando a agilidade e a iniciativa do setor privado, mas também pela inflexibilidade dos órgãos governamentais que têm impedido que os vínculos da dependência se dissolvam, e que reapareçam, ou sejam criados, mecanismos adequados para enfrentar situações de crise e, assim, reativar o setor imobiliário.

Exemplos claros são as restrições impostas na intermediação financeira para o ramo imobiliário quando fora da estrutura do SFH. Isso ocorre até mesmo naqueles subsetores, como o de comercialização de lotes urbanizados, que não se acham enquadrados nas linhas de financiamento do BNH. Vários dispositivos legais impedem que empréstimos externos sejam contrata-

dos pelo setor, ou que bancos comerciais, ou de investimentos, descontem títulos gerados a partir de atividades imobiliárias<sup>(10)</sup>, transformando os agentes financeiros do BNH em detentores de poderes oligopolísticos no financiamento das atividades. Da mesma forma, as restrições impostas às práticas comerciais impõem sérias barreiras ao bom funcionamento do setor, impedindo o franco desenvolvimento de um sistema de produção, financiamento e comercialização de imóveis que dependa do aparato financeiro-burocrático do Banco Nacional da Habitação<sup>(11)</sup>.

(10) Exemplos são a resolução 386 do Banco Central, de 21 de julho de 1976, e a Circular 311. Vide ABECIP (1978) p. 181.

(11) Exemplos eloqüentes são as dificuldades que impediam que grupos interessados viabilizassem formas alternativas de financiamento habitacional, tal como o consórcio imobiliário, amplamente discutido a nível da Federação do Comércio do Estado de São Paulo e do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo. Estudos efetuados pela Embraesp, em São Paulo, demonstram claramente a dependência do setor imobiliário para com o SFH, pois em 1982 foram lançados na Capital 425 pré-

### Avaliação de Desempenho em Áreas de Interesse Social e a Participação do SBPE

Igualmente preocupante é a constatação de que o modelo operacional do SFH vem perdendo sua característica de interesse social, na medida em que admite que parcela ponderável dos recursos captados e aplicados esteja no âmbito de controle de iniciativas financeiras privadas, pouco atuantes nas faixas de baixa renda.

Há uma clara contradição no relacionamento entre o BNH e o setor privado, pois aquilo que o segundo pode fazer com eficiência (o planejamento e a implementação do projeto habitacional) vem sendo submetido, injustificadamente, a um crescente processo de dependência para com o primeiro; já as atividades de captação de recursos financeiros para a sustentação do SFH, que a exemplo do FHA norte-americano dependem da atuação pública (a credibilidade e as garantias oferecidas, que, por sinal, têm acarretado pesado ônus à sociedade por ser o governo o segurador do sistema) acham-se entregues, em grande parte, ao setor financeiro privado, que assim transformou-se no grande beneficiário do SFH.

O Estado assume os riscos, garante os recursos, assegura a continuidade do sistema, e a seguir repassa ao capital financeiro privado parte da massa de recursos captados pela poupança forçada (FGTS), além de propiciar as condições para a captação

---

•• dios de apartamentos, sendo 309 pelo Sistema Financeiro da Habitação. Em 1984 durante o primeiro trimestre, 83,9% dos apartamentos postos a venda eram por intermédio do SFH. Durante o segundo e terceiro trimestres, esta proporção reduziu-se para 62,3% e 31,0%, respectivamente. Convém notar que durante 1984 a crise econômica atingiu frontalmente o setor imobiliário. A participação do SFH reduziu-se em função da baixa credibilidade desfrutada pelo BNH, surgindo contudo, formas mistas de financiamento, próprias e SFH, que nos três primeiros trimestres de 1984 atingiram respectivamente 4,5%, 11,0% e 21,8% do total de apartamentos postos a venda.

de recursos oriundos da poupança voluntária (depósitos de poupança)<sup>(12)</sup>. Convém ressaltar que o BNH transformou-se em um banco de segunda linha, atuando, mediante empréstimos e refinanciamentos, por intermédio dos agentes financeiros, como as SCIs, as APEs (que hoje se encontram absorvidas pelos conglomerados financeiros, não obstante serem sociedades mutualistas que, a rigor, deveriam ser controladas pelos depositantes), as Cohabs, os Institutos de Previdência, Caixas Econômicas e outras entidades financeiras, a critério do BNH.

Os programas do BNH para a faixa de interesse social estão segmentados, teoricamente, nos seguintes programas: lotes urbanizados (para a faixa de renda familiar até 3 salários mínimos), as Cohabs (para famílias de 1 a 5 salários mínimos) e os INOCOOPs (para famílias de 5 a 10 salários mínimos). As Companhias de Habitação (Cohabs), municipais ou estaduais, são, simultaneamente, agentes financeiros e agentes promotores do BNH, eliminando, assim, a intermediação financeira e produtiva capitalistas; os programas cooperativos (desenvolvidos pelos INOCOOPs) eliminam, teoricamente, a atuação de produtor capitalista.

Na prática, contudo, a divisão de papéis não ocorre da forma prevista, e as principais características operacionais desses grupos de entidades tornam-se desvirtuadas, não havendo entre eles as diferenças de abordagem e de finalidades que deveriam, idealmente, existir; são estruturas operacionais criadas artificialmente, não resultando nas diferenças de comportamento esperadas.

O exame das linhas de financiamento do BNH revela a preocupação no atendimento a programas de interesse social, principal-

---

(12) Vide declarações de Normam Struck, in ABECIP (1978) p. 265 acerca da importância do governo na existência e sobrevivência de sistemas de poupança e empréstimo no mundo.

mente no âmbito da Carteira de Operações de Natureza Social e da Carteira de Erradição da Sub-Habitação. Desafortunadamente, programas como o Ficam o Pró-áreas, de alto conteúdo social, têm sido inoperantes.

A efetiva funcionalidade de programas de interesse social esbarra em dois problemas fundamentais, componentes da estrutura básica da atual política habitacional.

Em primeiro lugar, os recursos são captados a custo elevado. Os recursos do FGTS, das cadernetas de poupança e da emissão de letras imobiliárias exigem remuneração acima da capacidade de pagamento da maior parte da população-alvo dos programas habitacionais de interesse social. Assim sendo, são canalizados para aplicações que propiciem níveis de remuneração compatíveis com seus custos, ou seja, são canalizados para o financiamento de edificações para a camada populacional de renda mais elevada.

Em segundo lugar, como dito acima, o BNH é uma instituição de segunda linha e utiliza, em grande parte, o sistema financeiro privado para a obtenção da necessária capilaridade na consecução de seus objetivos. Mais uma vez, este modelo de ação discrimina contra programas cujo valor unitário de financiamento seja mais baixo (embora possam atender a número significativamente maior de famílias). Isto ocorre em função dos custos unitários de administração, cobrança e fiscalização mais elevados, se comparados a financiamentos de maior volume por unidade. A procura por aplicações de maior valor unitário é reforçada pela remuneração mais elevada permitida para unidades habitacionais orientadas para as classes de renda mais alta.

A tabela 7 mostra a composição do saldo de recursos do SFH.

A primeira constatação refere-se à crescente desproporção entre os recursos do SBPE e do BNH. Em 1972, a relação entre

saldos do SBPE e do BNH era de 1,41, tendo permanecido em patamares semelhantes até 1975. A partir de então, o SBPE ultrapassou o ritmo de crescimento do BNH, chegando em 1979 a ser quase 4,5 vezes maior que este último.

O crescimento dos recursos captados pelo SBPE deveu-se ao alto ritmo de expansão dos depósitos de poupança durante todo o período analisado. Enquanto o índice geral de preços aumentou em 890 vezes, os saldos dos depósitos de caderneta de poupança expandiram-se 8.168 vezes, sendo que os das caixas econômicas aumentaram 4.990 vezes e os das SCIs e APEs em 24.200 vezes.

Nota-se, portanto, a hipertrofia do SBPE, relativamente ao BNH, um segmento do mercado cujos recursos fogem do âmbito das aplicações de interesse social, objetivo que motivou a criação de todo o aparato do Sistema Financeiro da Habitação. Nota-se, ainda, o maior dinamismo dos agentes financeiros privados, que controlam, hoje, 50% do total dos depósitos de poupança.

No conjunto, o saldo de recursos do SFH expandiu-se aceleradamente em termos reais, até 1979, crescendo a uma taxa média anual de 25,34%. Em 1980 e 1981 houve queda real, parcialmente compensada pelo crescimento observado durante 1982. Durante 1983 e 1984, no entanto, a queda real no saldo de recursos foi violenta, reduzindo-se em aproximadamente 35% ao ano. Vale lembrar que o saldo real dos depósitos de poupança praticamente estagnou entre 1978 e 1984, ao passo que os recursos do BNH sofreram sensíveis reduções.

Os recursos e conseqüentemente as aplicações do BNH advindos do FGTS são pró-cíclicos na medida em que aceleram eventuais tendências conjunturais. Quedas na taxa de emprego reduzem os recolhimentos do FGTS ao mesmo tempo em que aumentam os saques. O círculo vicioso se completa na medida em que a redução dos empréstimos do BNH aumenta a taxa de desemprego.

TABELA 7

SALDOS DE RECURSOS DO SFH  
(em Cr\$ bilhões)

Anos	Depósitos de Cadernetas de Poupança				Letras Imobiliárias			FGTS	Total SBPE	Total BNH	SBPE/BNH	Total SFH	Índice de crescimento real
	C E F	C E E	SCI + APE	Total	Total BNH	SCI							
1972	4,1	2,2	1,3	7,7	5,0	0,2	4,8	15	21,5	15,2	1,41	36,7	100
1973	7,1	3,4	3,7	14,1	6,5	0,2	6,3	21	33,3	21,2	1,57	54,5	129
1974	14,9	6,3	7,8	28,9	8,3	0,3	8,0	33	55,4	33,3	1,66	88,7	163
1975	28,5	11,3	15,5	55,2	8,9	0,3	8,6	48	90,3	49,1	1,84	139,4	201
1976	53,6	21,1	33,0	107,5	9,8	0,4	9,4	79	244,7	79,4	3,08	324,1	331
1977	86,9	35,3	55,1	177,3	10,8	0,5	10,3	128	486,7	128,5	3,78	615,2	440
1978	136,3	56,3	96,0	288,7	10,9	0,7	10,2	206	867,1	206,7	4,19	1.073,8	554
1979	237,7	97,5	187,9	523,5	12,9	1,0	11,9	346	1.524,7	347,0	4,39	1.817,7	609
1980	433,8	175,2	375,8	984,8	16,1	1,6	14,5	630	2.714,6	631,6	4,30	3.346,2	560
1981	1.021,5	402,7	1.060,6	2.498,8	25,6	2,8	22,8	1.369	5.552,6	1.371,8	4,04	6.924,4	552
1982	2.245,7	980,0	2.493,2	5.671,4	29,6	5,2	24,4	3.053	11.828,0	2.058,2	3,86	14.886,2	607
1983	7.028,9	2.373,3	8.816,4	18.219,7	78,2	12,2	66,0	8.027	19.087,5	8.039,2	2,37	27.126,7	434
1984(*)	23.553,3	7.880,2	31.460,3	62.895,8	116,2	34,4	81,8	25.577	62.977,6	25.611,4	2,46	88.589,3	271

Nota: (\*) Estimativas.

Fonte: Banco Central do Brasil; Conjuntura Econômica (FGV).

Sem dúvida, o setor de construção civil é, individualmente, o maior absorvedor da mão-de-obra urbana. No momento em que essas atividades perdem dinamismo, surgem importantes reflexos na taxa de emprego, no nível de renda interna, e conseqüentemente na dimensão do mercado doméstico, que por sua vez geram, ou aprofundam, tendências econômicas recessivas. Vê-se, portanto, que a estrutura de capitalização do BNH aprofunda as recessões conjunturais, que, por sua vez, concorrem para enfraquecer as possibilidades de atuação daquele órgão nas áreas de interesse social, justamente quando se fazem mais necessárias. Isto torna a estrutura operacional do BNH de limitada valia nos programas de interesse social, pois é justamente nas épocas cíclicas de recessão que sua atuação deveria intensificar-se, evitando sancionar os efeitos dos ciclos conjunturais no bem-estar das famílias de baixa renda.

Pelo lado do ativo do SFH, nota-se também a perda de importância do BNH face ao SBPE(13). A redução de valores obser-

vada no passivo do SFH em 1980, e mais drasticamente em 1982, somente é sentida pelas aplicações ativas em 1984, como pode ser visto na tabela 8. O crescimento dos empréstimos e dos saldos de recursos foram iguais até 1975. A partir de então, o crescimento dos volumes captados foi mais alto, sem a contrapartida pelo lado das aplicações, demonstrando assim que houve perda da eficácia do sistema, medida como o total de empréstimos concedidos em relação aos recursos captados.

Com efeito, entre 1972 e 1975, aproximadamente 70% dos saldos de recursos do SFH achavam-se, pelo lado do ativo, em contas de empréstimos. A partir de 1976, esta relação começou a cair, chegando em

1983 o SBPE foi responsável por 62,5% do total de contratos de financiamentos habitacionais firmados no âmbito do SFH que eram de Cr\$ 468 bilhões, Cr\$ 763 bilhões e Cr\$ 1.380 bilhões sendo que, respectivamente 47%, 48% e 44% eram de responsabilidade do SBPE.

Nota-se, ademais, que, nestes mesmos anos, segundo a tabela 7, os recursos à disposição do SBPE ultrapassam em 4 vezes as do BNH, o que demonstra a desproporcionalidade entre o passivo e as aplicações habitacionais ativas no âmbito do SBPE.

(13) Segundo o Relatório Anual do BNH para ..

TABELA 8

SALDOS DE EMPRÉSTIMOS DO SFH  
(em Cr\$ bilhões)

Anos	BNH		Outras Instituições Financeiras (2)	Total		Índice de Crescimento Real
	Líquido(1)	Bruto(1)		(a)	(c)	
	(a)	(b)	(a)	(c)		
1972	6,0	14,3	18,5	24,5	100	
1973	7,4	20,6	31,2	38,6	137	
1974	9,3	34,1	56,2	65,5	181	
1975	11,8	53,2	91,5	93,3	201	
1976	17,6	92,8	172,2	189,8	290	
1977	29,0	154,6	283,7	312,7	335	
1978	48,0	249,3	429,3	477,3	369	
1979	84,1	395,6	699,8	783,9	393	
1980	180,1	757,4	1.376,8	1.556,8	390	
1981	425,8	1.717,7	3.403,9	3.829,7	457	
1982	968,8	3.849,1	8.056,0	9.024,8	551	
1983	2.814,4	10.466,5	21.890,9	24.705,3	593	
1984(*)	7.797,9	32.053,9	66.273,6	74.071,6	394	

Notas: (1) Estimativas

(1) A diferença entre os empréstimos líquidos e brutos do BNH refere-se aos recursos repassados às instituições financeiras do SFH. O saldo líquido de empréstimos do BNH são, em quase sua totalidade, compostos por empréstimos ao setor governamental.

(2) Inclui as Caixas Econômicas, SCIs, APEs, bancos comerciais, bancos de investimento e bancos de desenvolvimento.

Fonte: Relatórios do Banco Central, Conjuntura Econômica.

1978-79 a 43%, voltando a aumentar a partir de 1980. Em 1982 atingiu 60%; em 1983, 91% e em 1984 os empréstimos chegaram a 83% do montante do saldo de recursos<sup>(14)</sup>.

Outra constatação importante prende-se ao fato de que o BNH, sendo um banco de

segunda linha, efetua suas operações ativas por intermédio dos agentes financeiros, envolvendo, assim, taxas de repasse. Em 1972, 60% dos empréstimos do BNH eram realizados por esta modalidade de operação; em 1977 chegou a mais de 80%, sendo que mais recentemente aproxima-se de 75%: Vê-se, portanto, que são os agentes financeiros, privados ou estatais, que se beneficiam dos rendimentos financeiros do sistema, visto que, além de captarem a grande parte dos recursos do SFH, ainda repassam três quartas partes dos recursos do BNH. E mais, embora sejam responsáveis pela maior parte do saldo de recursos,

(14) Vale lembrar que durante o ano de 1984 os agentes do SFH captaram Cr\$ 2 trilhões em depósitos de poupança, recursos que foram totalmente utilizados na compra de títulos da dívida pública, cuja remuneração é sensivelmente superior à obtida nos empréstimos habitacionais.

TABELA 9

**EMPRÉSTIMOS DO BNH ÀS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS**  
(em Cr\$ bilhões)

Anos	Caixas Econômicas	SCIs e APEs	Bancos	Total
1972	0,75	4,3	3,1	8,2
1973	0,71	6,89	5,6	13,2
1974	1,49	11,0	12,3	24,8
1975	2,6	18,6	20,3	41,5
1976	6,6	30,5	38,1	75,2
1977	10,5	51,0	64,1	125,6
1978	17,8	80,6	102,9	201,3
1979	28,8	113,1	169,6	311,5
1980	51,0	211,9	314,5	577,4
1981	136,5	449,6	705,6	1.291,9
1982	368,3	901,9	1.610,1	2.880,3
1983	1.039,3	2.325,4	4.386,4	7.651,1
1984(*)	3.359,7	7.649,5	13.246,8	24.256,0

Nota: ( \*) Estimativas

Fonte: Banco Central do Brasil

não chegam a representar a mesma proporção com relação aos empréstimos, mesmo incluindo-se os repasses do BNH, o que demonstra a ineficácia do SBPE como mecanismo de fomento às atividades imobiliárias(15).

Ressalte-se, ainda, que conforme demonstrado pela tabela 9, os empréstimos do BNH às instituições financeiras concen-

tram-se sobretudo junto aos bancos (comerciais, investimento e desenvolvimento) e às SCIs e APEs, restando parcelas pouco significativas às caixas econômicas.

Outrossim, conforme demonstrado pela tabela 10, a relação entre saldo de empréstimos e recursos disponíveis (depósitos, repasses e recursos próprios) é maior no BNH do que nas SCIs e APEs; para o SFH como um todo, aproximadamente 6% dos recursos são aplicados em títulos financeiros (ORTN e LTN) ou mantidos como encaixe.

Tem-se, portanto, que: a) uma parcela crescente dos recursos do SFH é captada e aplicada a nível do SBPE, cujos objetivos não se enquadram no atendimento à habitação de interesse social; b) a nível do BNH, somente a metade de seus recursos é orientada para a demanda habitacional, e outros 20% para operações complementares (tabela 6).

(15) Esta relação seria ainda mais desfavorável se fossem deduzidos dos empréstimos dos agentes financeiros o total de repasses do BNH. Assim, em 1983, por exemplo, somente 74,6% dos recursos achavam-se aplicados em empréstimos. Vale lembrar que esta relação é influenciada pelos recolhimentos compulsórios dos agentes ao BNH, principalmente ao FAL (Fundo de Assistência à Liquidez). Contudo, estes recolhimentos são, em realidade, custos do sistema e como tal devem ser interpretados.

TABELA 10

ÍNDICES COMPARATIVOS DO SFH  
(em Cr\$ bilhões)

	Empréstimos			Títulos e Valores Mobiliários			Encaixe			Depósitos + Repasses			Recursos Próprios		
	1982	1983	1984(*)	1982	1983	1984(*)	1982	1983	1984(*)	1982	1983	1984(*)	1982	1983	1984(**)
BNH	3.849	10.466	18.362	195	452	1.228	5	6	43	3.410	9.084	16.090	315	824	1.334
SCIs	2.893	8.002	14.396	251	950	808	28	100	47	2.992	10.175	17.994	266	750	1.326
APEs	510	1.152	1.079	23	68	64	6	8	6	515	1.237	1.212	31	54	90

  

	Empréstimos/(Depósitos + Repasses + Recursos Próprios)			(Títulos e Valores + Encaixe)/(Depósitos + Repasses + Recursos Próprios)		
	1982	1983	1984	1982	1983	1984
BNH	1,033	1,056	1,054	0,054	0,047	0,073
SCIs	0,887	0,732	0,745	0,086	0,096	0,044
APEs	0,934	0,392	0,829	0,053	0,058	0,051

Nota: (\*) Até junho.

TABELA 11

ESTIMATIVA DOS FINANCIAMENTOS DO SFH POR FAIXA DE RENDA

Faixa de Renda em Salários Mínimos	Mutuários por Faixa de Financiamento	Valor Médio do Financiamento	Recursos destinados a cada Faixa (1000 UPC)	% por Faixa	% Acumulada	
até —	1.92	346.484	192,43	66.674	6,03	6,03
1.92 —	3.10	121.471	350	42.514,9	3,84	9,87
3.10 —	5.84	272.315	560,89	152.739	13,81	23,68
5.85 —	9.73	170.610	925	157.814	14,27	37,95
9.73 —	25.37	344.662	1.812,36	624.652	56,48	94,43
25.37 +		19.983	3.075	61.447,7	5,57	100
Total	1.275.525	867	1.105.842	100		

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/BNH — Avaliação do Perfilurb no Brasil, 1982, p. 15.

Conclui-se que a estrutura operacional do SFH é marcada por características que não contribuem para o eficiente funcionamento do sistema. Embora seu objetivo primordial tenha sido o atendimento à demanda populacional de interesse social, parcela significativa é orientada para os mercados de renda mais elevada. Muito embora o SFH dependa fundamentalmente das garantias governamentais oferecidas, o BNH atua tão-somente como banco de segunda linha,

oferecendo perspectivas de alta rentabilidade ao setor financeiro (privado e oficial) que se beneficia, portanto, de fortes externalidades. Vê-se, portanto, que além do BNH ter-se transformado numa grande agência de desenvolvimento urbano, sobrepondo-se aos objetivos habitacionais, sua estrutura operacional financeira não está direcionada, como deveria, para o atendimento dos objetivos de interesse social inicialmente propostos.

TABELA 12

ESTIMATIVA DE FINANCIAMENTOS DO SFH, POR FAIXA DE RENDA  
(III trimestre 1983)

Faixa de Renda em Salários Míni- mos	% Acumulada dos Mutuários	% do Saldo de Financiamentos	% Acumulada do Saldo
Até 1,6	20	1,25	1,25
1,6 – 3,5	52	5,09	6,34
3,5 – 5,3	65	14,03	20,37
5,3 – 7,0	77	20,35	40,72
7,0 – 8,9	87	22,31	63,03
8,9 – 11,2	92	11,88	74,91
11,2 – 16,5	99	23,25	98,16
16,5 – 24,2	100	1,83	100

Fonte: **A Equivalência Salarial no Sistema Financeiro da Habitação**  
Secretaria de Comunicação Social da Presidência do BNH, Outubro 1984.

Ver-se-á agora, dentro das atividades orientadas à produção habitacional, qual a participação do BNH no equacionamento da questão do déficit nos segmentos populacionais de interesse social.

Constatou-se que 88,9% do déficit habitacional brasileiro encontram-se nas faixas de renda familiar de até 5 salários mínimos, e aproximadamente 77% do déficit nas famílias de até 3 salários mínimos. No entanto, as aplicações do SFH não têm sido compatíveis com este perfil da demanda habitacional.

Segundo a tabela 11, somente cerca de 10% dos recursos do SFH foram orientados para o atendimento da faixa de renda até 3 salários mínimos onde, repete-se, situam-se mais de três quartas partes do déficit habitacional brasileiro. No outro extremo, para as faixas de renda familiar de mais de 10 salários mínimos, responsáveis por cerca de 4% do déficit habitacional, foram canalizados 62% dos recursos, comprovando que embora a atuação do SFH possa estar efetivamente redistribuindo renda inter-regionalmente, como alegado, com certeza está agravando o seu perfil de distribuição pessoal. A tabela 12, mais recente, corrobora as

conclusões obtidas embora os dados não sejam estritamente comparáveis.

Em parte, a explicação para o evidente distanciamento do SFH de seus objetivos habitacionais acha-se, em primeiro lugar, na crescente participação do SBPE na captação de recursos, e conseqüentemente em aplicações habitacionais fora das áreas de interesse social<sup>(16)</sup>. Dentro das limitações legais, o SBPE orienta seus recursos para unidades habitacionais de maior valor unitário, uma linha de ação coerente com seus objetivos de maximização de lucros. Além das melhores garantias, e de custos administrativos unitários mais baixos, os estratos residenciais de maior valor revelam-se capazes de suportar os custos de captação mais elevados do SBPE.

As tabelas 13 e 14 mostram que o número de financiamentos contratados pelo SBPE, cerca de 22% do total até 1967, atingiu, a partir de 1972, mais de 50%, tendo chegado em 1974 a 62%, declinando a

(16) Segundo declarações em jornais, as empresas de crédito imobiliário reivindicam, agora, autorização para financiar eletrodomésticos, uma clara indicação do fraco componente social de sua atuação.

TABELA 13

## NÚMERO DE FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS CONTRATADOS PELO SFH

	Até 1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Cohabs	76.362	44.594	57.794	21.752	17.951	11.961	17.814	7.831	45.332	82.968
Cooperativas	11.782	15.326	26.388	29.033	25.230	19.721	22.089	4.851	11.206	33.927
Outros Programas Habitacionais <sup>(1)</sup>	20.030	29.788	21.720	20.995	16.641	5.331	9.686	3.449	5.410	7.196
SBPE	31.401	47.126	41.942	72.030	50.531	66.685	76.623	60.268	64.512	82.212
RECON	441	2.606	10.322	10.212	10.798	15.400	22.204	18.970	13.723	18.206
Outros Programas <sup>(2)</sup>	639	—	—	199	23	1.596	—	970	7.136	17.941
<b>Total</b>	<b>140.655</b>	<b>139.440</b>	<b>158.166</b>	<b>154.221</b>	<b>121.174</b>	<b>120.694</b>	<b>148.416</b>	<b>96.339</b>	<b>147.319</b>	<b>242.450</b>

  

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	Total
Cohabs	92.740	192.395	139.768	115.212	80.024	125.275	16.469	63.668	1.209.911
Cooperativas	34.039	35.810	69.684	44.761	39.278	34.854	14.025	15.467	487.471
Outros Programas Habitacionais <sup>(1)</sup>	9.141	14.838	35.718	113.547	87.122	126.242	20.510	40.182	587.546
SBPE	58.013	58.143	109.774	268.730	230.950	249.764	121.775	93.678	1.784.157
RECON	17.453	19.283	22.234	20.193	13.278	19.699	9.046	1.014	245.083
Outros Programas <sup>(2)</sup>	7.224	3.316	3.535	—	218	—	—	—	42.797
<b>Total</b>	<b>218.610</b>	<b>323.785</b>	<b>380.713</b>	<b>562.443</b>	<b>450.870</b>	<b>555.834</b>	<b>181.825</b>	<b>214.009</b>	<b>4.356.963</b>

Notas: (1) Inclui Institutos, Mercado de Hipotecas, Empresas, Prohasp, Terrenos, Infra-estrutura de Conjuntos e Equipamentos Comunitários de Conjuntos, Promorar, Ficam, Prosindi, João de Barro.

(2) Inclui Profico, Prodepo.

Fonte: BNH. |

partir de então. Nos anos iniciais desta década, situou-se em torno de 50%.

Por outro lado, os financiamentos orientados para os estratos de renda de interesse social, até 5 salários mínimos de renda familiar, concentrados nas Cohabs, tiveram sua participação no total reduzida de 34% na década de 70 para cerca de 20% nos primeiros anos da década de 80. Da mesma forma, a faixa econômica teve sua participação reduzida, de 14% para 7%, e somente a faixa média e outros programas tiveram aumentos nos financiamentos contratados<sup>(17)</sup>.

(17) Convém observar que inclui-se em "outros programas" os investimentos em áreas de

Cumprir observar que pelos padrões do BNH são considerados como aplicações de interesse social programas como Cooperativas Habitacionais e outras, cujo valor de financiamento pode atingir mais de 2000 UPCs. Tais financiamentos, a juros de 3,5% e amortizados em 25 anos, exigiriam renda familiar do mutuário acima de 6 salários mínimos, fugindo da faixa onde a situação habitacional é crítica. É na faixa de até 3, ou 5 salários mínimos, onde efetivamente

interesse social como projetos Ficam, Profilurb e Promorar. Note-se, contudo, que são programas de reduzida importância. Somente o Promorar atingiu cifras significativas em 1980 (88.466 financiamentos), 1981 (47.820), e 1982 (48.654) muito embora isto não altere substancialmente as conclusões obtidas.

TABELA 14

PARTICIPAÇÃO DE PROGRAMAS NO TOTAL DE FINANCIAMENTOS  
HABITACIONAIS CONTRATADOS PELO SFH  
(em porcentagem)

	Até 1970	1971-75	1976-78	1979-82	1983-84
Faixa de Interesse Social (Cohabs)	34	16	47	24	20
Faixa Econômica (Cooperativas)	14	13	13	10	7
Faixa Média (SBPE, RECON)	36	63	32	48	57
Outros Programas Habitacionais	16	8	8	18	16

Fonte: Tabela anterior.

TABELA 15

APLICAÇÕES HABITACIONAIS DO BNH  
(1000 UPCs)

	Até 1979	1980	1981	1982	1983	1984
Cohabs	138.400	55.873	71.981	60.604	45.346	23.403
Lotes Urbanizados	828	1.065	863	781	—	—
Promorar/JB	—	4.472	11.572	21.394	20.700	17.419
Cooperativas	253.890	58.299	58.347	46.176	31.919	24.008
Outros Programas Habitacionais de Interesse Social(1)	17.760	19.284	28.903	39.808	46.331	24.100
SBPE (repasses)	249.123	23.727	4.880	8.132	15.812	18.581
RECON	159.651	23.086	20.073	20.081	15.299	5.297
Outros(2)	53.373	17.307	14.242	20.830	16.084	8.621
<b>Total</b>	<b>873.045</b>	<b>203.113</b>	<b>210.861</b>	<b>217.806</b>	<b>191.541</b>	<b>121.429</b>

Notas: (1) Inclui Institutos, Hipotecas, Empresa, Prosindi, Complementação da Habitação.

(2) Inclui Terrenos, Infra-estrutura de Conjuntos e Equipamentos Comunitários em Conjuntos.

TABELA 16

PARTICIPAÇÃO DE FAIXAS DE RENDIMENTO NO TOTAL  
DAS APLICAÇÕES HABITACIONAIS DO BNH  
(em porcentagem)

	Até 1979	1980	1981	1982	1983	1984
Faixa de Interesse Social (Cohabs, Lotes, Promorar)	16	30	40	38	34	34
Faixa Econômica (Cooperativas)	29	29	28	21	17	20
Faixa Média (SBPE, RECON)	47	23	12	13	16	20
Outros Programas Habitacionais	8	18	20	28	33	26
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Tabela anterior.

TABELA 17

PARTICIPAÇÃO DE PROGRAMAS HABITACIONAIS  
NAS APLICAÇÕES GLOBAIS DO BNH  
(em porcentagem)

	Até 1979	1980	1981	1982	1983	1984
Faixa de Interesse Social (Cohab, Lotes e Promorar)	10,5	20	26	25	23	23
Faixa Econômica (Cooperativas)	19	20	18	14	11	13
Faixa Média (SBPE, RECON; repasses)	31	16	8	9	11	13
Outros Programas Habitacionais	5	12	13	19	22	17
Aplicações não-Habitacionais (Desenvolvimento Urbano e Apoio Técnico-Financeiro)	34,5	32	35	33	33	34

TABELA 18

SFH – COMPOSIÇÃO DO SALDO DE FINANCIAMENTOS  
(em porcentagem)

	1978	1979	1980	1981
Habitação e Operações Complementares	80	79	81	83
BNH	33	31	31	29
SBPE	47	48	50	54
Desenvolvimento Urbano	16	17	16	15
Apoio Técnico e Financeiro	2	2	2	1
Outros	2	2	1	1
Participação do BNH	53	52	50	46
Total SFH	100	100	100	100

Nota: Para a transformação em UPCs tomou-se o valor médio da UPC de cada ano.

Fonte: BNH

se encontra o interesse social, o que, nas condições acima descritas, exige que o valor do financiamento não ultrapasse o limite de 800 UPCs.

Mas, se há discrepância entre o número de financiamentos habitacionais contratados e as reais necessidades para a faixa de interesse social (até 800 UPCs), tal evidência torna-se ainda mais dramática no cotejo das aplicações monetárias do BNH. Não somente a faixa de interesse social abrange parcela reduzida dos financiamentos, em torno de um quinto durante a década de 80, mas, obviamente, tais contratos são os de menor valor unitário por atenderem as camadas populacionais de baixa renda.

Pelo dados das tabelas 15 e 16 observa-se a preponderância das aplicações fora da faixa de interesse social, como acima definido. Do total de aplicações habitacionais, as de interesse social situam-se, nos últimos anos, entre 35% e 40% do total, tendo anteriormente a 1979 situado-se em tão-somente 16%.

Considerando-se que as aplicações em desenvolvimento urbano e um apoio técnico-financeiro representam aproximadamente um terço das aplicações globais do BNH, conclui-se que o valor de financiamentos orientados para as camadas de renda de até 5 salários mínimos reduz-se a cerca de um quarto do total aplicado.

Considerando-se ainda, que conforme demonstrado na tabela 18, a participação do BNH no saldo de financiamentos do SFH tem-se situado em torno de 50%, chega-se à chocante constatação de que a porcentagem dos recursos do SFH orientados para as aplicações de interesse social restringe-se tão-somente a cerca de 12%, ou seja, um oitavo do total potencialmente disponível para a finalidade que, em última análise, foi a causa geradora de sua criação<sup>(18)</sup>.

(18) Conclusões semelhantes foram obtidas por BOLAFFI (1981); vide ainda ALBUQUERQUE (1983 a, b, c). Dados para os anos 1982, 83 e 84 na tabela 18, não se acham disponíveis no BNH.

## 5. As Contradições Financeiras do SFH: Avaliação de seu Potencial Explosivo

Nesta seção será demonstrado que as condições de financiamento do SFH acham-se apoiadas em bases instáveis, podendo isto causar a total desintegração econômico-financeira do sistema.

A complexidade do mecanismo de sustentação financeira do SFH advém da necessidade de compatibilizar aplicações de longo prazo (chegando a 30 anos) com formas de captação de recursos de curto prazo<sup>(19)</sup>, dentro de um ambiente econômico caracterizado por taxas inflacionárias de 3 dígitos. Ademais, na tentativa de neutralizar os efeitos corrosivos da inflação não se conseguiu a sincronização nos reajustes dos ativos e passivos do SFH, sendo os mesmos efetuados de forma defasada, além de expressos em moedas distintas sobre as quais são aplicados índices de correção diferentes. Assim, ao passo que o saldo devedor dos mutuários é corrigido trimestralmente pela UPC, as prestações são reajustadas, anual ou semestralmente, pelas UPCs ou pelos índices de correção salarial, com redutores ou não, e os salários, por sua vez, são expressos em cruzeiros.

Vale lembrar que o BNH tem feito tudo ao seu alcance na tentativa de compatibilizar os efeitos da inflação, com a capacidade de pagamento dos mutuários. Desde sua criação, vem tentando acomodar-se a novas situações conjunturais: criou novos sistemas de amortização, dilatou prazos, alterou os índices de reajustes das prestações, reduziu-os, ofereceu subsídios e bônus, permitiu opções de alterações contratuais, reduziu o CES etc. Tentou sempre compatibilizar o reajuste das prestações com a capacidade de pagamento dos mutuários, numa tentativa de reduzir os índices de inadimplência,

(19) As alternativas de médio prazo, as letras imobiliárias, acham-se praticamente fora de uso.

que atingiram proporções elevadas durante os anos de 1983 e 1984<sup>(20)</sup>.

De modo geral, o BNH tem procurado sempre reajustar o valor das prestações pelo mais baixo dos dois seguintes valores: índice de correção do salário mínimo ou índice de variação das ORTN. Inicialmente, as prestações eram corrigidas pelo salário mínimo; em 1973, como os salários vinham aumentando mais rapidamente que as ORTN, optou-se pela correção monetária; e em 1983, com o arrocho salarial característico dos últimos anos, retornou-se com o Decreto-Lei 2065, art. 23, à variação do salário mínimo para o cálculo dos reajustes das prestações.

A tabela 19<sup>1</sup> reproduz a relação entre o índice de reajuste do salário mínimo e os de reajuste das prestações do SFH. Nota-se que durante o período 1965-72 a perfeita paridade entre salários e prestações foi mantida. Com a alteração de 1973, houve uma queda no comprometimento da renda com as prestações do SFH, sendo que até 1982 os reajustes acumulados dos salários foram mais de duas vezes superiores aos da prestação. Nos últimos dois anos ocorreu drástica reversão desta tendência, gerando os problemas que eclodiram em 1983 e 1984. Mesmo assim, os reajustes acumulados do salário mínimo estão pouco abaixo do dobro dos reajustes das prestações, tomando-se o ano de 1965 como base inicial de comparação.

Ocorre, porém, que a diversidade entre o índice de reajuste da prestação — o qual deve ser amoldado à capacidade de paga-

(20) Chegou-se a falar em 50%, e em alguns casos específicos até 70%, de mutuários em atraso. Vale lembrar, no entanto que segundo pesquisa recente relatada em *Conjuntura Econômica* (nov/1984) dos Cr\$ 15,1 trilhões de débitos em atraso junto ao BNH os mutuários eram responsáveis por tão-somente Cr\$ 1,5 trilhões, sendo o restante dividido entre construtoras (Cr\$ 5 trilhões), Cooperativas Habitacionais e Cohabs (Cr\$ 5 trilhões), e agentes financeiros (3,6 trilhões).

TABELA 19

## CONFRONTO ENTRE O SALÁRIO MÍNIMO E O REAJUSTE DAS PRESTAÇÕES NO SFH

Anos	Salário Mínimo			Prestações			
	Valor Cr\$	Reajuste Anual %	Índice	Reajuste Anual %	Índice	Diferença	Relação
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(B - D)	(C / E)
1965	66,00	57,14	100	57,14	100	—	1,00
1966	84,00	27,27	127	27,27	127	—	1,00
1967	105,00	25,00	159	25,00	159	—	1,00
1968	129,60	23,43	196	23,43	196	—	1,00
1969	156,00	20,37	236	20,37	236	—	1,00
1970	187,20	20,00	284	20,00	284	—	1,00
1971	225,60	20,51	342	20,51	342	—	1,00
1972	268,80	19,15	407	19,15	407	—	1,00
1973	312,00	16,07	473	14,70	467	1,37	1,01
1974	376,80	20,77	571	14,40	534	6,37	1,07
1975	532,80	41,40	807	34,00	716	7,40	1,13
1976	768,00	44,14	1.164	26,72	908	17,42	1,28
1977	1.106,40	44,06	1.676	36,97	1.244	7,09	1,35
1978	1.560,00	41,00	2.364	30,51	1.623	10,49	1,46
1979	2.268,00	45,38	3.436	39,76	2.268	5,62	1,52
1980	4.149,60	82,96	6.287	55,06	3.517	27,90	1,79
1981	8.464,80	103,99	12.825	72,84	6.079	31,15	2,11
1982	16.608,00	96,20	25.164	89,03	11.491	7,17	2,19
1983	34.776,00	109,39	52.691	130,42	26.477	-20,61	1,99
1984	97.176,00	179,43	147.236	191,05	77.061	-11,62	1,91

Fonte: Conjuntura Econômica, agosto 1984.

mento dos mutuários, e assim à política salarial — e o utilizado para corrigir os saldos devedores dos financiamentos e dos depósitos de poupança — que acompanha a variação das ORTN para neutralizar a corrosão inflacionária — gera um descompasso entre contas a receber e contas a pagar, cujas dimensões tornam-se imprevisíveis. A falta de sincronismo entre estes reajustes agrava a questão, que se torna ainda mais preocupante com a atual elevação dos patamares da inflação.

A defasagem entre os reajustes dos saldos devedores (trimestral) e os das prestações (semestral ou anual) gera um resíduo, decorrente do fato de que a cada pagamento o mutuário estará amortizando uma parcela menor de sua dívida e aumentando o pagamento de juros embutidos em cada prestação.

Como o saldo devedor é reajustado trimestralmente e a prestação permanece constante durante um prazo mais longo (6

meses ou 1 ano), o pagamento mensal representa, naqueles intervalos, número menor de UPCs. Assim, o número de UPCs amortizado varia em função inversa da variação trimestral das ORTN (as UPCs), ao passo que o valor dos juros embutidos nas prestações cresce na razão direta. Dependendo dos valores relativos dos reajustes, seria possível, até, que os juros devidos fossem maiores que o valor da prestação, sendo a diferença incorporada no saldo devedor. Assim, o financiamento tornar-se-ia eterno, não sendo jamais amortizado.

Este problema só deixaria de existir caso os reajustes das prestações fossem superiores aos reajustes trimestrais do saldo devedor o suficiente para neutralizar o resíduo acima mencionado. Assim, supondo-se que os reajustes das prestações sejam anuais, a tabela 20 mostra em quanto os reajustes das prestações deveriam superar a correção monetária anual para que todo o financiamento fosse amortizado no prazo previsto, ou seja, para que não restem saldos residuais.

TABELA 20

RELAÇÃO NECESSÁRIA ENTRE  
REAJUSTE DAS PRESTAÇÕES E O  
REAJUSTE DAS UPCs PARA ZERAR  
O FINANCIAMENTO  
(juros 10%, prazo 15 anos)

Correção Monetária Anual	% de Reajuste de Prestação Acima da Correção Monetária
25%	7,56
50%	7,99
100%	8,65
200%	9,62
250%	9,88
300%	10,17

Inicialmente os reajustes eram feitos de acordo com os aumentos do salário míni-

mo. Nota-se, pela tabela 20, que as prestações deveriam ser corrigidas em percentuais mais elevados para compensar a defasagem entre os reajustes da prestação e do saldo devedor. Com correção monetária de 25%, os reajustes das prestações deveriam ser 7,56% mais elevados, chegando a 9,62% para correção monetária de 200%; para correção monetária de 250% e de 300% anuais os reajustes deveriam ser, respectivamente 9,88% e 10,17% mais altos.

Em confrontação com os dados da tabela 21 nota-se o seguinte:

- os índices de correção monetária situaram-se, em média, em torno de 25% até 1975, 40% até 1980 e mais de 100% após esta data, atingindo 215% em 1984. Isto exigiria, para a exata amortização do financiamento, que as prestações fossem reajustadas "pelo menos" em 7,5% acima da correção monetária;
- até 1973, quando os reajustes das prestações tomavam como base de cálculo os coeficientes de reajustes salariais, somente nos anos 1967, 1969, 1970, 1972 e 1973 as prestações foram superiores à correção monetária, respectivamente em 8,7%, 10%, 2%, 25% e 14%. Nos demais 4 anos ocorreu o inverso, com as prestações sendo reajustadas abaixo da correção monetária em 30% (1966) e 9% (1965, 1968 e 1971);
- entre 1974 e 1984 os reajustes das prestações foram sensivelmente inferiores às variações da correção monetária, exceção feita a 1980 (quando a correção monetária esteve congelada), e a 1975 e 1977, tendo sido superiores em 8%, 40% e 23%, respectivamente.

As discrepâncias observadas durante o período 1965-1984 já foram suficientes para gerar até agosto de 1984 um saldo residual a descoberto no valor de aproximadamente 5% do total dos créditos do

TABELA 21

## REAJUSTES DO SALÁRIO MÍNIMO, DAS ORTN E DAS PRESTAÇÕES

Anos	Salário Mínimo	Correção Monetária	Prestações
1965	57,14	63,00	57,14
1966	27,27	39,20	27,27
1967	25,00	23,23	25,40
1968	23,43	25,00	23,43
1969	20,37	18,51	20,37
1970	20,00	19,60	20,00
1971	20,56	22,67	20,51
1972	19,15	15,30	19,15
1973	16,07	12,84	14,70
1974	20,77	33,31	14,40
1975	41,40	24,21	34,00
1976	44,14	37,23	26,72
1977	44,06	30,09	36,97
1978	41,00	36,24	30,51
1979	45,38	47,19	39,76
1980	82,96	50,77	55,06
1981	103,99	95,57	72,84
1982	96,20	97,76	89,03
1983	109,39	156,58	130,42
1984	179,43	215,27	191,05

SFH. Vê-se, ainda, que as perspectivas de estabilidade financeira do sistema acham-se abaladas pela elevação dos índices inflacionários ocorridos a partir de 1981. Ademais, as recentes mudanças, que reintroduziram a variação salarial como base de reajustes das prestações, tenderão a agravar ainda mais a questão, pois a partir de 1982, os salários passaram a ser corrigidos por índices abaixo da correção monetária.

Vale lembrar, outrossim, que as medidas vinculadas à reintrodução do Plano de Equivalência Salarial limitam os reajustes das prestações ao máximo de 7 pontos percentuais acima da correção monetária, de tal forma que para quaisquer coeficien-

tes de correção monetária acima de 100% ao ano (e igual inflação, se os dois continuarem atrelados) haverá sempre saldos devedores residuais, mesmo que os índices de correção salarial da categoria profissional ultrapassem, ainda que sensivelmente, a correção monetária. Havendo, no entanto, reajustes salariais mais elevados do que a correção monetária, e esta situando-se abaixo de 100% ao ano, será possível que não sobrem resíduos após o término dos contratos.

A comparação dos valores da tabela 22 com os da tabela 20 mostram que somente com quedas acentuadas na inflação, e/ou aumentos salariais mais elevados do

TABELA 22

## RELAÇÃO ENTRE VARIAÇÃO SALARIAL E CORREÇÃO MONETÁRIA

Correção Monetária	Diferença, em Pontos Percentuais, entre Correção Salarial e Correção Monetária							
	0	+1	+2	+3	+4	+5	+6	+7
25	1,00	1,04	1,08	1,12	1,16	1,20	1,24	1,28
50	1,00	1,02	1,04	1,06	1,08	1,10	1,12	1,14
75	1,00	1,013	1,026	1,04	1,053	1,066	1,08	1,093
100	1,00	1,01	1,02	1,03	1,04	1,05	1,06	1,07

que a correção monetária, será possível a amortização integral dos saldos devedores. No caso das alternativas apresentadas, somente com taxas de inflação de 75% ou menos, e reajustes salariais pelo menos 2 pontos percentuais acima da correção monetária, seria possível a amortização integral do financiamento e até mesmo a recuperação de parte, ou a totalidade, dos resídus já acumulados no passado. Assim, uma inflação de 75% exigirá um reajuste salarial pelo menos 5 pontos percentuais mais elevados; já para uma inflação de 50% serão suficientes aumentos entre 3 e 4 pontos percentuais mais altos.

Vê-se, portanto, que o SFH acha-se numa posição de grande instabilidade, exigindo que os índices inflacionários sejam drasticamente reduzidos nos próximos anos e que os mutuários obtenham sensíveis reposições salariais. Caso contrário, não conseguirá sobreviver a médio ou longo prazos, legando à sociedade brasileira um dos maiores "furos" financeiros da sua história econômica.

A título de ilustração, a tabela 23 mostra a relação entre reajustes das prestações e a correção monetária, para que restem saldos residuais de 50%, 100% e 150% do valor do contrato ao final de um prazo de 15 anos, sob hipóteses alternativas de correção monetária.

É importante ressaltar que não basta serem os reajustes das prestações os necessários para não deixar resídus; é preciso que consigam, ainda, neutralizar os efeitos desestabilizadores gerados a partir dos resídus acumulados no passado. Por outro lado, como pode ser observado pela comparação entre os reajustes salariais e os reajustes das prestações, o comprometimento de renda dos mutuários do SFH aumentou, principalmente para os contratos assinados após 1982, o que forçou os índices de atraso nos pagamentos para próximos de limites considerados perigosos.

Ademais, não havendo reajustes trimestrais de salários, torna-se impossível eliminar de vez a questão dos resídus resultantes do descompasso temporal entre reajustes de salários e de prestações. O comprometimento de renda decorrente de um sistema financeiro matematicamente correto — as épocas e os percentuais de reajuste da prestação e do saldo coincidiriam, usando-se coeficientes de indexação neutralizadores do efeito da correção inflacionária — oscilaria entre um piso contratualmente determinado e um teto móvel determinado pela inflação, sendo esta oscilação tão mais ampla quanto mais elevados os índices de elevação de preços.

Ante essas questões, criou-se o CES —

TABELA 23

RELAÇÃO ENTRE CORREÇÃO DAS PRESTAÇÕES E CORREÇÃO MONETÁRIA  
(15 anos)

Correção Monetária	Saldo Devedor ao Final do Contrato		
	50%	100%	150%
25%	0,962	0,826	.620
50%	1,013	0,934	.810
100%	1,044	0,993	.915
200%	1,065	1,029	.975
250%	1,068	1,030	.980
300%	1,073	1,041	.995

coeficiente de equiparação salarial —, que em sua forma atual constitui-se num índice multiplicador sobre as prestações devidas, tendo como objetivo compensar os saldos residuais eventualmente deixados pelos mutuários, os quais, na sistemática atual, teriam de ser cobertos pelos recursos do FCVS (Fundo de Compensação de Variações Salariais)<sup>(21)</sup>.

Ultimamente o CES é 1,25 para reajustes anuais e 1,15 para reajustes semestrais. Vale lembrar, como evidenciado pelas tabelas 24 e 25, que tais valores não são suficientes para evitar a ocorrência de saldos devedores não amortizados, em face dos atuais níveis de inflação.

A tabela 24 mostra que caso a correção das prestações seja a mesma dos saldos devedores, o CES de 1,25 para reajustes anuais somente possibilitará a liquidação exata do financiamento caso a inflação situe-se ligeiramente abaixo de 100%. Com taxas de correção monetária de 200%, o CES de 1,25 não será suficiente para quitar 50% da dívida (O CES necessário então seria 1.269). Em relação ao

CES de 1,15 para reajustes semestrais, nota-se que seria suficiente para amortizar o financiamento caso os índices de correção monetária estejam entre 200% e 250%.

Nota-se, neste caso, o interesse que o BNH vem mostrando em convencer os mutuários a optar pelo reajuste semestral, pois eventuais quedas nos níveis de inflação farão com que as amortizações ultrapassem os valores reais dos financiamentos contratados. Contudo, a tabela 24 pressupõe reajustes iguais para prestações e saldos devedores, uma hipótese ainda não verificada empiricamente desde 1980<sup>(22)</sup>.

Na tabela 25, foi calculado o CES para liquidar o financiamento no prazo contratual, sob 3 hipóteses alternativas da relação entre reajustes das prestações e do saldo devedor. Supondo-se, como tem ocorrido, que os reajustes das prestações situem-se abaixo da correção monetária (embora acima dos reajustes salariais), a hipótese de relação igual a 0,95 indica que o CES anual de 1,25, bem como o semestral de 1,15, pressupõem taxas de inflação de tão-somente 50%; a níveis in-

(21) Vale lembrar que o reforço do FCVS tem sido uma tônica constante da política do BNH, canalizando para o fundo recursos governamentais, dos mutuários e dos agentes financeiros.

(22) Mesmo anteriormente, somente em 7 dos últimos 20 anos (1977, 1975, 1973, 1972, 1970, 1969 e 1967) a correção monetária foi inferior ao reajuste das prestações.

TABELA 24

## VALORES DO CES, SUPONDO—SE COEFICIENTES DE CORREÇÃO IGUAIS PARA A PRESTAÇÃO E O SALDO DEVEDOR

Correção Monetária	Saldo Devedor Residual					
	Reajuste Anual			Reajuste Semestral		
	Zero	50%	100%	Zero	50%	100%
25%	1,083	0,962	0,840	1,027	0,912	0,797
50%	1,153	1,024	0,894	1,050	0,932	0,914
100%	1,266	1,124	0,982	1,085	0,963	0,814
200%	1,429	1,269	1,108	1,134	1,007	0,880
250%	1,495	1,310	1,132	1,155	1,008	0,885
300%	1,548	1,356	1,175	1,168	1,017	0,890

flacionários mais elevados restarão, para serem cobertos pelo FCVS, saldos residuais consideráveis. Para taxas de inflação de 200% o CES anual deveria ser 1,70 (para a relação 0,95) e o CES semestral deveria situar-se em 1,35.

A atual estratégia do BNH prevê uma curva de correção monetária de gradiente negativo bastante acentuado, atingindo 150% em 1985, 118% em 1986, 93% em 1987, 73% em 1988, 57% em 1989 e 45% em 1990, estabilizando-se neste nível nos anos seguintes. Supõe-se, ainda, que a partir de 1986 o salário mínimo crescerá 3% acima da correção monetária (hipótese 1), ou 5% acima (hipótese 2). Se estas estimativas tornarem-se reais, vê-se pela tabela 25 que o valor atualmente fixado para o CES (1,15 para reajustes semestrais) deverá ser suficiente para a amortização integral dos financiamentos, bem como para certa recuperação dos resíduos acumulados no passado.

Tudo dependerá, no entanto, do acerto das previsões formuladas pelo BNH. *Caso sejam realizadas ter-se-á uma situação paradoxal, na qual um sistema habitacional de conteúdo eminentemente social estará forçando seus mutuários a amortizar seus*

*financiamentos em bases inferiores aos contratados*(23).

Conclui-se, portanto, que as condições de amortização dos financiamentos do SFH, dados os atuais níveis de inflação, mais cedo ou mais tarde exercerão pressões insustentáveis sobre o sistema, ameaçando de insolvência o FCVS. Somente reduções drásticas, porém improváveis, na inflação poderão evitar que o pior aconteça. Caso contrário, o governo será forçado a intervir na sustentação de um sistema, cujos desequilíbrios poderão atingir montantes incalculáveis.

## 6. Proposta de Reformulação do SFH

### Premissas Básicas

As propostas de reformulação do SFH aqui contidas partem de algumas premissas:

**Premissa 1:** O SFH foi criado tendo como objetivo fundamental a solução da questão habitacional de interesse social. Enten-

(23) Grifos nossos.

TABELA 25

VALORES DO CES PARA LIQUIDAR O FINANCIAMENTO NO PRAZO CONTRATADO  
 RELAÇÃO ENTRE REAJUSTE DA PRESTAÇÃO E DO SALDO

Correção Monetária	0,90	0,95	1,00	1,05	0,90	0,95	1,00	1,05
	Reajuste Anual				Reajuste Semestral			
25%	1,200	1,140	1,083	1,028	1,145	1,087	1,027	0,969
50%	1,369	1,256	1,153	1,056	1,255	1,158	1,050	0,956
100%	1,625	1,437	1,266	1,107	1,410	1,265	1,085	0,940
200%	1,980	1,690	1,429	1,194	1,600	1,355	1,134	0,930
250%	2,110	1,789	1,495	1,225	1,665	1,395	1,155	0,939
300%	2,223	1,870	1,548	1,260	1,715	1,425	1,168	0,942

de-se como de "interesse social" as necessidades da faixa populacional de até 3 salários mínimos — onde se concentram 77% do déficit habitacional brasileiro — podendo, em condições diferenciadas, ser concedidos financiamentos para famílias até o teto de 5 salários mínimos.

Segundo critério do BNH, o valor máximo de financiamento para famílias com renda até 1,6 salários mínimos é de 450 UPCs, e para famílias até 3,5 salários mínimos o valor máximo é de 900 UPCs. Assim, os financiamentos na faixa de interesse social não deverão ultrapassar a faixa de 800-900 UPCs, atingindo famílias de até 5 salários mínimos.

Segundo recente estudo do BNH<sup>(24)</sup>, nas faixas até 3,5 salários mínimos encontram-se 52% dos mutuários do SFH, e o saldo de financiamentos a essas famílias chega a tão-somente 6,34% do total.

A premissa a ser aceita é que sendo os recursos escassos, há necessidade de maximização de seus efeitos, de forma a atender-se com o mínimo essencial o maior número possível de famílias carentes de habitação. Vale lembrar que caso os

93,66% do saldo de financiamentos que não são aplicados nas faixas de até 3,5 salários mínimos fossem para lá reorientados, seria possível potencializar o desempenho na área social do SFH, multiplicando por 15 o número de famílias atendidas naquelas faixas de interesse especial. Supondo-se que o número de mutuários chegue hoje a cerca de 4.000.000, e se a totalidade dos recursos disponíveis fosse canalizada para a faixa de interesse social, com o mesmo volume de recursos seria possível atender a mais de 30.000.000 de famílias, solucionando a questão da carência habitacional.

**Premissa 2:** O Sistema Financeiro de Habitação deverá ater-se ao provimento de habitação no sentido restrito, isto é, abrigo ou moradia para as famílias de baixa renda. A oferta de bens de consumo coletivo, como saneamento, infra-estrutura social e urbana, desenvolvimento urbano e outros serviços semelhantes são responsabilidade da administração direta e não deverão fazer parte das atribuições do SFH.

O modelo usado para prover a população de obras de saneamento e infra-estrutura urbana é hoje em grande parte baseado em critérios de mercado, de venda desses serviços. Além de elitista e injusto, já que grande parte das obras urbanas realizadas no passado não foi paga pelos

(24) A Equivalência Salarial no Sistema Financeiro de Habitação, BNH, outubro de 1984.

atuais beneficiários diretos, é mister não esquecer que o atendimento de tais serviços de uso coletivo é parte das atribuições do Estado, a quem cabe realizá-las por intermédio de suas receitas ordinárias<sup>(25)</sup>.

Evidentemente, tal premissa aponta na direção de uma maior descentralização tributária, de forma a devolver aos poderes públicos locais a autonomia financeira necessária para cobrir os gastos de investimento e custeio de tais obras. Atualmente, dada a penúria dos poderes locais, a responsabilidade de obras de infra-estrutura vem recaindo sobre a iniciativa privada (construtores e loteadores), num modelo de "urbanização privada" onde os custos são repassados aos adquirentes de imóveis, e no qual os padrões técnicos de qualidade e uniformidade dos equipamentos não são atendidos a contento. Em geral, daí advém grande parte das causas da enorme desorganização e ineficiência dos padrões de atendimento da demanda por serviços públicos urbanos.

**Premissa 3:** Subsídio ao mutuário não é novidade dentro do SFH. Já houve, e continua havendo, de forma que a necessidade de lançar mão deste poderoso instrumento de atendimento de obras ou serviços de interesse social não deve ser descartada *a priori*.

Os subsídios que o SFH já vem dispensando aos seus mutuários são explícitos e implícitos.

Os implícitos são aqueles que se acham embutidos nas condições de financiamento do SFH, passando muitas vezes despercebidos como por exemplo:

- os juros privilegiados: em alguns programas, os juros cobrados estão abaixo do custo dos recursos alocados; assim, as taxas médias em programas como Cohab (3,03%) e Promorar (1,716%)

(25) Sobre o assunto ver JACOBI (1984) e CARMARGO (1979).

são, em realidade, subsidiadas, haja vista que o custo médio ponderado daqueles recursos é da ordem de 4,16%, podendo, com a introdução do FAHBRE, ser reduzido a 4,10% ao ano (MATTA, 1984). A diferença entre estas taxas ativas e o custo dos recursos é um subsídio implícito já concedido pelo SFH.

os saldos devedores (resíduos) contratuais: seja pelo tabelamento da correção monetária (como em 1980), seja pelas correções das prestações abaixo da correção monetária, os contratos do BNH deverão deixar resíduos volumosos, cuja cobertura deverá implicar aporte de recursos adicionais além dos disponíveis no FCVS. Os resíduos significam que o mutuário não amortiza a totalidade do financiamento contratado, transferindo ao BNH o ônus da diferença, um vultoso subsídio implícito.

Segundo Schontag (1984) existem 2,5 milhões de mutuários com contratos pelo antigo PES, cujas prestações não são oneradas pelo atual CES e que deverão deixar altos saldos devedores; 1,0 milhão de mutuários pelo novo PES, porém com valores do CES de 1,11 ou 1,15 (estes mutuários acham-se no terço médio de seus contratos) e que deverão deixar saldos devedores, salvo bruscas reduções nas taxas de inflação; 500 mil mutuários nos planos mais recentes, que também deverão deixar resíduos, caso a inflação não se reduza para menos de 100% ao ano; e 100 mil mutuários pelo plano de correção monetária (PCM) que resgatarão o exato valor do financiamento contratado.

Vê-se, portanto, que os subsídios implícitos são volumosos, favorecendo indiscriminadamente todas as faixas de renda. Além do mais, não há previsão para a obtenção dos recursos necessários para a sua cobertura, faltando-lhe, portanto, transparência para uma correta avaliação da sua relação custo-benefício.

Existem ainda os subsídios explícitos, como as vantagens oferecidas pelo Dec. 1358/74 e a recente concessão dos "bônus" aos mutuários do SFH.

Como os subsídios implícitos, o bônus do SFH padece de graves defeitos no que se refere aos princípios de equidade e transparência, não sendo, portanto, uma política eficiente de transferência de renda em favor dos segmentos classificados como de interesse social.

**Premissa 4:** O SFH não deve agir de forma a desgastar ainda mais sua credibilidade. Precisa reconquistar confiança junto ao público-alvo de seus programas, concedendo financiamentos que sejam integral e exatamente amortizados, ou seja, o retorno ao plano de correção monetária (PCM), pelo qual prestações e saldos devedores são corrigidos trimestralmente pela variação das UPCs. É possível que o maior entrave para a reconquista de confiança seja a instabilidade do sistema, que se caracterizou nos 20 anos desde sua criação pelas constantes mudanças em seus procedimentos operacionais. O SFH precisa estabelecer regras claras, justas e acima de tudo financeiramente corretas, de forma a possibilitar a eficiente continuidade de suas funções.

Assim, é inadmissível que o SFH continue a ser um sistema aleatório, verdadeira roleta-russa para os mutuários, angustiados pelas incertezas e riscos inerentes a contratos de longo prazo como o habitacional.

Assim, impõe-se o retorno ao plano de correção monetária (PCM) no qual as prestações e saldos devedores são corrigidos simultaneamente, de forma a proteger os recursos ativos e passivos da corrosão inflacionária<sup>(26)</sup>.

(26) Cabe enfatizar que o SFH deve estar baseado num sistema financeiramente correto para não se descapitalizar. Isto não implica dizer que só o mutuário deva arcar com todos os seus custos, mas sim que o retorno ao sistema deva amortizar integralmente os financiamentos concedidos com ou sem subsídios do Tesouro ao SFH.

Considera-se o retorno ao PCM uma premissa, e não uma sugestão de reformulação, já que é absolutamente injustificável, econômica, financeira e eticamente que os critérios tenham sido alterados, sobretudo com pleno conhecimento de que os financiamentos não seriam exatamente amortizados.

Se a aplicabilidade do PCM depende da adequação entre o comprometimento inicial de renda pelos mutuários e a sua respectiva capacidade de pagamento, determinada em grande parte pela política salarial, é outra questão, para cujo equacionamento algumas sugestões serão avançadas mais adiante.

Aceitas as premissas 1 a 4, as propostas de reformulação do SFH aqui sugeridas serão agrupadas em blocos de medidas complementares entre si.

### Revisão das Funções dos Organismos que Compõem o SFH

Como evidenciado anteriormente, o SFH não tem desempenhado suas funções sociais, passando a abranger um leque de atividades e funções que, embora importantes, são pouco condizentes com seus objetivos primordiais. Antes, tais funções devem ser atribuídas à administração direta, a quem compete desenvolvê-las.

No sentido de retomar suas metas originais, sugere-se a separação de atividades entre o BNH e os agentes do SBPE.

O primeiro se consolidaria como um órgão governamental encarregado de planejar e implementar programas habitacionais *strictu sensu* somente na faixa de interesse social, para famílias de até 5 salários mínimos de renda mensal. Já o segundo segmento, os agentes financeiros do SBPE, passaria a desempenhar as mais variadas funções ligadas ao financiamento das atividades imobiliárias.

Assim, o BNH deixaria de ser um "banco" e os agentes do SBPE passariam a sê-lo na mais completa acepção da palavra.

A maximização do número de beneficiários por unidade de recursos captados exige uma separação, tanto na captação quanto na aplicação, entre, de um lado, a habitação popular de interesse social, e, de outro, as demais atividades do setor imobiliário. Vale lembrar que os agentes financeiros do SFH são os grandes privilegiados do atual sistema. Como demonstrado acima, funcionam sob a proteção e garantia do governo, auferindo retornos certos, isentos dos riscos que caracterizam a atuação governamental.

Por outro lado, certos segmentos da construção civil também foram beneficiados, funcionando com enorme grau de alavancagem financeira, o que lhes possibilitou atuar, praticamente, só com capitais de terceiros.

Os agentes financeiros, contudo, são os maiores favorecidos, atuando de forma lucrativa, independentemente dos riscos que caracterizam a atuação dos outros componentes do sistema. Trabalham com um *spread* e não

*"perdem nem com a inflação, nem com a redução real dos salários e nem, ainda, com menores índices de reajustes ou com sistemas de amortização reduzidos"* (SCHONTAG, 1984, p. 52).

Ademais, as práticas utilizadas pelos agentes financeiros freqüentemente produzem receitas que ultrapassam, em muito, a remuneração que ostensivamente percebem, elevando sobremaneira os juros efetivos. Os deságios cobrados, taxas de abertura de crédito, de cadastro, de cobrança, além de outros expedientes (como a utilização das viradas trimestrais do valor das UPCs) aumentam substancialmente a taxa de juros efetivamente cobrada dos mutuários. Assim, o *spread* real não é aquele dado pela

diferença entre a remuneração dos recursos captados (pouco mais de 6% nas cadernetas de poupança) e a taxa média de juros cobrada aos mutuários (cerca de 10%). (Desta diferença, cerca de 4%, aproximadamente três quartos seriam custos administrativos, deixando um *spread* líquido de 1%, como recentemente divulgado<sup>(27)</sup>). Ao contrário, os juros efetivamente cobrados poderão chegar ao dobro do estipulado no contrato (SCHONTAG, 1984; ABLAS, 1984), o que, considerando-se que em geral parcela substancial do valor das prestações refere-se ao pagamento de juros, encarece sobremaneira os financiamentos, desvirtuando e descaracterizando os objetivos sociais do SFH.

A conclusão de que são os agentes financeiros os grandes beneficiários do *modus operandi* do SFH não significa, em absoluto, querer policiar lucros, mas sim não permitir que os mesmos sejam gerados a partir do comprometimento dos objetivos sociais do SFH, e nem que se dê prosseguimento ao atual modelo de privatização de ganhos e socialização de perdas.

Ademais, como demonstrado acima, os agentes do SBPE pouco atuam na faixa de interesse social, concentrando suas atividades nas faixas de renda intermediária e alta. Vale lembrar que os financiamentos concedidos aos estratos de renda acima de 11 salários mínimos, que são os 8% dos mutuários, absorvem mais de 25% do saldo total de financiamentos do SFH.

Camargo (1979)<sup>(28)</sup> também aponta na direção da falta de compatibilização entre fontes e usos dos recursos, acentuando discrepâncias no processo de apropriação do valor gerado pelo SFH:

*"O ônus do SFH, ao nível da origem e captação de recursos, tem recaído so-*

(27) Conjuntura Econômica (set/1984) p. 46.

(28) Vide também VALLADARES (1983) p. 40.

*bre os assalariados e a classe média, via os mecanismos de poupança (voluntários — SBPE e o compulsório — FGTS), e ao nível do retorno, sobre os mutuários (populações de baixa renda) e prefeituras municipais. A utilização e a apropriação do valor gerado ao longo dos processos produtivos das habitações e conjuntos apontam para os agentes ligados à produção e dentro dela, a 3 categorias de agentes: o setor imobiliário e funcionário urbano, os construtores (incluindo a indústria de materiais de construções) e os agentes financeiros que funcionam como promotores. A par destas 3 categorias o próprio BNH, como gestor de todos os recursos do SFH, também passa a se apropriar de parte do valor gerado, o que também pode acontecer no caso das empresas públicas”.*

Assim,

**Sugestão 1:** O fomento à atividade habitacional de interesse social será implementado exclusivamente pelo BNH, que passará a atuar como agente do governo. Os recursos do FGTS, acrescidos dos depósitos de poupança (cadernetas de poupança), passarão a ser captados exclusivamente em nome do BNH, (monopolização pelo BNH da aplicação dos recursos das cadernetas de poupança), podendo utilizar-se de taxas de juros flutuantes para garantir a sua competitividade em face de outros papéis.

Assim, considerando-se que os custos de captação dos depósitos de poupança são mais reduzidos em virtude da garantia governamental dada àquela aplicação, e que a poupança representa cerca de 30% do saldo de haveres não-monetários totais, a transferência daqueles recursos exclusivamente para operações de natureza social faria com que a aplicação daqueles fundos fosse mais consentânea com suas origens. A exclusividade de captação de depósitos de poupança em nome do BNH garantiria o retorno do SFH a suas origens, propor-

cionando melhor atendimento da demanda habitacional para famílias de até 3 salários mínimos de renda mensal.

A rede de captação poderia permanecer a mesma hoje existente, recebendo os atuais APEs, SCIs, e Caixas Econômicas uma comissão pelos serviços prestados, atuando sempre em nome e por conta do BNH.

**Sugestão 2:** O BNH, assim capitalizado, passaria a conceder financiamentos tão-somente aos usuários finais dos serviços habitacionais, não mais operando com repasses via agentes financeiros, nem tampouco financiando as atividades dos agentes promotores (construtores, Cohabs ou Cooperativas Habitacionais).

Vale lembrar que, com o intuito de baratear o produto final, o SFH institucionalizou a participação de alguns agentes de tal forma a eliminar a presença do produtor capitalista (construtoras) e dos agentes financeiros. Criaram-se as Cohabs, que atuam como agentes promotores e financeiros, eliminando a intervenção desses dois segmentos no processo produtivo, bem como as Cooperativas Habitacionais, que tornaram desnecessária a presença do agente promotor (o incorporador).

A presente proposta parte do pressuposto da eficiência dos agentes privados dentro do processo de produção devolvendo aos mesmos sua atribuição de assumir riscos com capitais próprios, oferecendo-lhes, no entanto, um mercado consumidor provido dos necessários financiamentos para efetuarem transações à vista. Assim, garantindo-lhes mercado com potencial aquisitivo real, será possível o fortalecimento da iniciativa privada no planejamento e na produção habitacional, áreas antes monopolizadas pelos órgãos oficiais (Cohabs) ou para-oficiais (INOCOOPs e Cooperativas). Incentiva-se, assim, a concorrência e a adoção de inovações tecnológicas dentro do setor de produção habita-

cional. O BNH, ao financiar a aquisição de imóveis para a faixa de interesse social, estaria tão-somente provendo recursos para que o mutuário adquirisse o imóvel no mercado. Assim o BNH não teria atribuições de agente promotor, transferindo totalmente esta atividade para a iniciativa privada.

Os segmentos capitalistas de produção e comercialização de habitações estariam livres para financiar suas atividades junto à rede bancária, inclusive junto aos bancos hipotecários, conforme a sugestão 3.

**Sugestão 3:** Os atuais agentes financeiros do SFH, que compõem o SBPE, passariam a atuar como bancos hipotecários, vinculados ao Banco Central, com área de atuação especializada no mercado imobiliário, e independentemente do BNH.

Estas instituições passariam a operar no segmento livre do mercado, podendo emitir letras imobiliárias e cédulas hipotecárias na captação competitiva de recursos. Estar-se-ia obtendo a criação de um segmento, dentro do setor bancário, orientado para o setor imobiliário, onde, por várias formas de *deregulation* de suas atividades, pudessem libertar-se da estrutura centralizadora e burocratizante que hoje caracteriza o BNH como banco central do SFH. Ademais, suas captações seriam garantidas pelo patrimônio dos próprios bancos, diminuindo-se a atual dependência para com o Governo.

No lado das aplicações, os bancos hipotecários financiariam a taxas livres, os segmentos populacionais de renda familiar acima da faixa de interesse social, bem como as atividades de construtores, incorporadores, corretores etc.

Vale lembrar que os bancos imobiliários (ou hipotecários) emitiriam letras imobiliárias, que hoje representam somente 0,06% dos ativos financeiros não-monetários. Poderiam atuar mais decisivamente

no mercado hipotecário, efetuando empréstimos a prazos mais longos do que os vigentes no mercado, porém não tão longos quanto os do SFH, tendo como lastro os bens de propriedade do tomador. Ademais, seriam flexibilizadas as atividades de *leasing* imobiliários, consórcio imobiliário, e outras formas que hoje encontram sérias restrições ao nível do SFH.

**Sugestão 4:** Implementação, com as alterações que se fizerem necessárias, do disposto no artigo 23 da Lei 4380/64, que criou o BNH, tornando compulsória a subscrição de Letras Imobiliárias de emissão dos bancos hipotecários, no percentual mínimo de 5% sobre o valor das construções cujo custo unitário exceda 500 vezes o maior salário mínimo<sup>(29)</sup>.

A subscrição compulsória de Letras Imobiliárias forneceria recursos adicionais, de forma progressiva no que diz respeito à renda, para o desenvolvimento das atividades imobiliárias. A subscrição compulsória seria condição para a concessão de autos de vistoria (*habite-se*) para toda e qualquer construção imobiliária residencial, comercial, de serviços e industrial, sendo o banco emissor de livre escolha do adquirente do título (resguardada a possibilidade de parcela a ser estipulada pelo governo ser de emissão do BNH, em condições de rentabilidade comparáveis às do mercado livre).

Considerando-se que estes recursos terão custos altos, a subscrição compulsória de Letras Imobiliárias será, provavelmente, um promissor mercado cativo para a colocação de títulos pelos bancos hipotecários. Com estes recursos financiarão os segmentos imobiliários não atendidos pelo BNH (famílias de renda acima de 5 salá-

(29) Vale lembrar que a Lei 5334/67 revogou a subscrição compulsória de Letras Imobiliárias.

rios mínimos, construtores, incorporadores, corretores etc).

A conjugação das propostas acima garantiria um fluxo de recursos específicos para as atividades de interesse social (cadernetas de poupança e FGTS), potencializando as possibilidades de atendimento do BNH. Ademais, criaria um segmento imobiliário do mercado financeiro livre mais dinâmico, em consonância com as demais atividades financeiras produtivas brasileiras. Ao garantir o escoamento do fluxo de produção de moradias para a população de interesse social, o BNH estaria incentivando sua construção, sujeitando-a, de forma sadia e eficiente, à concorrência do mercado.

### **Redução de Custos e dos Encargos Financeiros para a Faixa de Interesse Social**

Além dos artifícios financeiros largamente utilizados que elevam sobremaneira os jurosefetivosdos financiamentosdo SFH, há uma larga lista de outros encargos que aumentam o custo da casa própria. São particularmente preocupantes nas transações dentro da faixa especial, devido à inexistência de poupança prévia dos mutuários para enfrentar estes custos acessórios, normalmente exigidos antecipadamente. Aqui incluem-se a taxa de abertura a crédito, taxa de expediente, comissões de cobrança, seguro contra inadimplência e de qualidade das habitações, contribuições ao FCVS, ao FUNDHAB, taxas de cartório, registro, hipotecas, e emolumentos às prefeituras e demais órgãos governamentais. Toda esta parafernália de custos, alguns já embutidos no preço do imóvel e outros de caráter acessório, pode inviabilizar uma operação de financiamento, sobretudo para as famílias de baixa renda. Estes custos podem chegar a 20% do valor do contrato de financiamento.

O maior efeito redutor de custos, porém, poderá ser conseguido via redução dos juros. Além de medidas que reduzam

os custos acessórios, os juros nos financiamentos do BNH para os mutuários da faixa social deverão ser reduzidos ao máximo permitido pelos custos de captação.

Vale lembrar que os juros reais, pelas razões descritas, ultrapassam os valores dos juros contratuais, razão pela qual é imprescindível que sejam desenvolvidos esforços para que sejam minimizadas as discrepâncias entre os juros contratual e efetivo.

Como já mencionado, o custo dos recursos do BNH acha-se em torno de 4,10% ao ano, sendo as taxas ativas nas carteiras de operações com Cohabs e Promorar na faixa de 3 e 1,7% respectivamente. A sugestão 1, de absorção pelo BNH das cadernetas de poupança, que rendem 6% ao ano, tenderá a aumentar suas taxas de juros passivas. Contudo, passando as cadernetas a ser monopólio do BNH, e transformando-se na única aplicação garantida pelo governo, (e que, além do mais, caracteriza-se pela simplicidade de procedimentos de saques e depósitos e relativa liquidez) os juros oferecidos poderão, teoricamente, ser reduzidos, sem comprometer o fluxo de aplicações. Há evidências históricas de que a redução da rentabilidade das cadernetas, resultado de índice de correção monetária aquém da inflação, não reduziu significativamente os depósitos.

Como medida complementar na tentativa de reduzir o custo de captação do BNH é preciso:

**Sugestão 5:** estender o FGTS ao trabalhador rural e, ao mesmo tempo, limitar os créditos naquelas contas, rurais e urbanas, tão-somente à correção monetária plena, não as remunerando com juros reais.

A extensão do FGTS ao trabalhador rural poderia incorporar ao sistema aproximadamente um terço da população economicamente ativa do país. A indenização

por tempo de serviço ainda vigente no campo é um instrumento ineficaz para a garantia do trabalhador rural, que se transforma cada vez mais acentuadamente em trabalhador volante, sem vínculo empregatício. A instituição do FGTS às atividades agropecuárias, além de fortalecer o BNH, poderia também contribuir para a reversão do êxodo rural, para atenuar a questão do bóia-fria, e para a fixação do trabalhador rural no campo, desinchando os centros urbanos congestionados.

Segundo dados do Censo de 1980, os assalariados do setor agrícola somavam quase 5 milhões de pessoas. Dada a distribuição salarial para este grupo de trabalhadores, estima-se que a extensão do FGTS poderia resultar numa arrecadação mensal equivalente a 375.000 salários mínimos, ou um fluxo adicional anual de cerca de 4.500.000 salários mínimos. Muito embora haverá saques, trata-se de soma significativa, considerando-se que em novembro de 1984 a arrecadação bruta do FGTS chegou a 2.638.000 salários mínimos. Portanto, o FGTS rural reforçaria o atual fluxo em aproximadamente 15%.

Vale lembrar que o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço veio substituir a instituição da indenização por tempo de trabalho. O funcionário, no seu desligamento da empresa, recebia como indenização por cada ano de serviço uma quantia baseada em seu salário corrente. O FGTS estabeleceu que os empregadores adiantem ao FGTS o equivalente a um salário mensal por ano de serviço do trabalhador. Portanto, a mera correção dos valores adiantados pelos empregadores seria suficiente para a equiparação dos benefícios do FGTS aos da indenização por tempo de serviço.

Atualmente, o FGTS remunera seus depósitos a taxas que variam entre 3% e 6% ao ano, o que o transformou num virtual depósito de poupança, ou num fundo de previdência e aposentadoria, em duplicidade de ação com o IAPAS.

A eliminação do pagamento de juros aos depósitos do FGTS, mantendo-se tão-somente sua correção monetária plena, seria importante medida no sentido de reduzir o custo dos recursos do Sistema Financeiro da Habitação. Possibilitar-se-ia, destarte, a redução dos juros cobrados aos mutuários, e a conseqüente dinamização do setor habitacional popular.

Atente-se ao fato de que esta medida visa ao fortalecimento do sistema, bem como ao atendimento de habitação de interesse social, e que em última análise, implica justificável transferência de recursos para os assalariados não possuidores de moradia própria. A redistribuição favoreceria também àqueles que se encontram desempregados, na medida em que reativaria o setor imobiliário, grande absorvedor de mão-de-obra.

As medidas acima se justificam na medida em que tornarão possíveis a concessão de financiamentos habitacionais às famílias de baixa renda, com reduzidas taxas de juros reais.

Convém lembrar que os juros representam substancial parcela das prestações. Num financiamento de 15 anos as prestações seriam 42% mais altas com uma taxa de juros de 10% do que numa de 4%; e a juros de 4%, a prestação é 7% mais elevada do que a 3%. Vê-se, portanto, a importância e as relevantes vantagens sociais na adoção de medidas que possibilitem a redução dos juros reais cobrados nos financiamentos de interesse social.

#### **Alteração do Product Mix de Serviços Prestados pelo BNH**

Os atuais programas habitacionais populares são, em sua virtual totalidade, orientados para a edificação de conjuntos residenciais, solução "tecnocrática" emuladora dos padrões de classe média. Tem-se ignorado soluções intermediárias, porém de grande alcance social, como programas

de aquisição de lotes urbanizados, programas de apoio financeiro e técnicos para a autoconstrução, programas de financiamento para aquisição e distribuição direta do material básico de construção, bem como programas de apoio e financiamento de casa própria em "2 estágios", ou seja, aquisição de lote e posterior autoconstrução.

Em conformidade com aquela visão tecnocrática da questão, criou-se um corpo legislativo urbanístico altamente elitizante e burocratizado, impedindo o desenvolvimento de formas intermediárias de atendimento à demanda habitacional das camadas populacionais carentes (ALBUQUERQUE, 1981 a e b; 1983 a), restando-lhes como alternativa a favelização e o encorticiamento. Segundo Valladares (1983), a favela tem sido caracterizada como "solução" habitacional, oferecendo vantagens, tais como melhor localização, economia em transporte, inexistência de aluguel e custos nulos pelo terreno (restando como custos somente as melhorias efetuadas). Obviamente trata-se de "segunda melhor" alternativa, haja vista as precárias condições de habitabilidade lá encontradas.

Assim, surge a necessidade de opções intermediárias, que ofereçam condições mínimas de habitabilidade, a custos compatíveis com a renda da população-alvo e com a necessidade de maximizar o número de famílias atendidas.

A solução do problema habitacional brasileiro para as camadas de baixa renda deve passar pela alternativa dos "2 estágios", ou seja, o financiamento da compra do lote urbanizado e da posterior autoconstrução da habitação. Esta alternativa poderá ser complementada pela deselitização e desburocratização que rege o parcelamento do solo, tanto no âmbito federal, como, e principalmente, nas esferas estaduais e municipais. Envolveria também, a dinamização de programas de financiamento que atendam a essas atividades,

além da criação de programas específicos na área de barateamento e distribuição de materiais de construção essenciais, e nas áreas de tecnologia e assistência à autoconstrução.

**Sugestão 6:** Dentro dos programas de aquisição da casa própria, o BNH deverá privilegiar a solução dos "2 estágios" baseada na aquisição do lote popular urbanizado e num processo orientado de "autoconstrução". Importante ressaltar a necessidade de financiar a mão-de-obra própria e/ou familiar no processo de autoconstrução, desembolsando recursos para a manutenção dos autoconstrutores durante o período de obras.

É necessário que se retorne ao modelo de urbanização para as classes populares baseado no esforço individual e/ou comunitário de construção. Experiências efetuadas demonstraram que o custo por metro quadrado de construção, utilizando trabalho familiar, situa-se em nível sensivelmente abaixo do preço exigido nas construções de blocos residenciais financiados pelo Sistema Financeiro de Habitação, e bem abaixo, inclusive, dos projetos de casa-embrião financiados pelo BNH.

Várias experiências revelam os custos significativamente mais baixos da autoconstrução, proporcionando reduções nas necessidades de financiamento entre 50% e 70% se comparadas às exigidas para a aquisição de unidades habitacionais acabadas. Em termos de custo por metro quadrado de construção, a redução de custo chega a 60%<sup>(30)</sup>. Segundo projeto elaborado pela AELO/SP uma habitação de 40 m<sup>2</sup> em "2 estágios", sem remuneração do autoconstrutor, custaria em torno de 600

(30) Vale ressaltar, no entanto, que os padrões na autoconstrução são reduzidos comparativamente à alternativa *turn-key*, garante-se no entanto o mínimo essencial, fugindo-se do elitismo anterior que oferecia "tudo ou nada".

UPCs, e uma casa-embrião de 20m<sup>2</sup>, cerca de 400 UPCs.

Esta forma de produção habitacional minimiza a necessidade de poupança financeira, inexistente nas camadas populacionais de baixa renda, e se apóia no trabalho excedente, um recurso real disponível na maioria das famílias carentes. Além do mais, possibilita que a construção residencial ocorra no ritmo e na forma desejados pela família que nela habitará. Evitar-se-ia os inconvenientes dos grandes conjuntos residenciais, bem como minimizar-se-ia a renda familiar exigida para a obtenção dos financiamentos.

Dois pontos importantes neste programa seriam a orientação necessária ao autoconstrutor, possivelmente com o aproveitamento da estrutura das INOCOOPs e dos próprios empreendedores capitalistas, e a presença de rede de abastecimento de materiais de construção credenciados pelo BNH, possibilitando a oferta de materiais padronizados a custos reduzidos.

A proposta acima tem como objetivo satisfazer a demanda por imóveis residenciais próprios, um princípio arraigado na política habitacional brasileira.

### Garantia de Equivalência Salarial Plena

O SFH vem tentando ser um programa lastreado no princípio da auto-suficiência financeira. O pressuposto básico de seus programas tem sido o de que os custos de operação e de capitalização do sistema devem ser integralmente financiados pelos próprios mutuários. Assim sendo, perdem muito de seu conteúdo social, transformando-se num sistema eminentemente financeiro e empresarial, assumindo, por vezes, funções de estimulador do capital privado.

A meta da auto-suficiência explica a existência de vários fundos como o FCVS, FUNDHAB, FAHBRE, FAL, FGDLI,

além de seguros de crédito, de morte e multiplicadores como o CES. Todas essas contribuições encarecem o preço final do imóvel. Os próprios mutuários arcam com estes custos, o que restringe e elitiza o âmbito assistencial do SFH<sup>(31)</sup>. Portanto torna-se necessário retirar a conotação financeira das atividades imobiliárias de interesse social, sem, no entanto, como vem ocorrendo atualmente, transformá-las, casualmente, num imensurável rombo nas finanças públicas.

É válido ressaltar que até mesmo em nações ricas, como nos EUA, a política habitacional de interesse social se apóia em vultosas concessões de subsídios explícitos. Segundo Taggart (1970)

*"the simple fact is that millions of families now have, and will continue for sometime to have an income too low to afford minimally standard shelter. [ . ] The responsibility for assisting those families lies almost entirely with the federal government"*<sup>(32)</sup>.

Assim, torna-se necessário a adoção de linhas de ação coerentes com os objetivos sociais do programa, delimitando rigidamente sua atuação, bem como tornando

(31) As contribuições ao FAL representam hoje 19% dos recursos captados pelos agentes financeiros; a contribuição ao FGDLI foi aumentada em 100% no ano passado, passando a representar 0,25% por trimestre sobre o saldo de captações; o recém-criado FAHBRE absorve, a custos reduzidos, uma parcela dos recursos dos agentes financeiros (cerca de 4%) ampliando-lhes, no entanto, a margem de operações na faixa especial; e o FUNDHAB/FCVS, que absorve mais 2% dos valores financiados, 0,0025 ao trimestre do agente financeiro e mais 3% sobre todas as prestações dos mutuários.

(32) "O simples fato é que milhões de famílias não têm, e por algum tempo continuarão a não ter, renda suficiente para proporcionar-lhes condições mínimas de moradia. . . A assistência a essas famílias é quase inteiramente de responsabilidade do governo federal" (p.4).

seus custos os mais transparentes possíveis. Desta maneira, justifica-se a presença de subsídios explícitos, os quais, devidamente dimensionados, deverão fazer parte do orçamento fiscal da União.

Evitar-se-á, destarte, que a política habitacional continue sendo um mecanismo concentrador de renda pessoal, já que seus recursos são captados principalmente junto às famílias de renda baixa (FGTS dos assalariados) e média-baixa (depósitos de poupança de assalariados especializados, pequenos comerciantes, pequenos rentistas etc), ao passo que suas aplicações privilegiam o mutuário de perfil econômico de renda superior.

Preconizou-se atrás a adoção de critérios operacionais de financiamento que amortizem "exatamente" a dívida contraída. Isto exigiria correções trimestrais, tanto das prestações, quanto dos saldos devedores (PCM). Como, contudo, os salários são em geral reajustados semestralmente, os níveis de comprometimento de renda aumentam no trimestre entre os reajustes salariais<sup>(33)</sup>. A defasagem só será eliminada por ocasião dos reajustes salariais, caso os mesmos sejam pelo menos iguais aos índices de correção das UPCs.

Assim,

**Sugestão 7:** Os planos de financiamento da casa própria do BNH deverão garantir plena equiparação salarial, limitando o comprometimento de renda familiar dos mutuários. A diferença entre o comprometimento de renda familiar contratual e aquele resultante do valor das prestações, quando este superar aquele, deverá ser coberta, a fundo perdido pelo governo.

Assim, para financiamentos a famílias de até 3 salários mínimos, com um teto de 800 UPCs, a plena equivalência seria garantida num dado percentual de comprometimento de renda familiar.

(33) Supondo-se correção monetária constante.

Os custos de subsídios da solução preconizada, se cotejada aos "déficits" potenciais que o atual sistema financeiro enseja, têm a vantagem de garantir o atendimento às famílias de tão-somente até 3 salários mínimos de renda familiar, para as quais os financiamentos unitários não deverão ultrapassar 600 UPCs. Um financiamento pelo teto (600 UPCs), a juros de 4% num prazo de 15 anos, resultaria em prestações, agora isentas de taxas, contribuições ou CES; de 4,42 UPCs mensais. Mantendo-se a relação UPC/salário mínimo igual a .1073 (último trimestre de 1984), as prestações iniciais seriam de 47% de um salário mínimo, ou 16% de comprometimento de renda para uma família de 3 salários mínimos mensais; um financiamento de 300 UPCs, nas mesmas condições, representaria um comprometimento de renda de 12% para famílias de 2 salários mínimos de renda familiar<sup>(34)</sup>

O quadro abaixo avalia as necessidades de subsídios sob algumas hipóteses alternativas. Foi utilizado como exemplo um financiamento de 600 UPCs, amortizável em 15 anos a taxa de juros de 4% ao ano. As hipóteses usadas na simulação pressupõem uma taxa de correção monetária constante, ao nível de 185% ao ano, e, alternativamente, uma correção monetária descendente iniciando-se ao nível de 232% no primeiro ano, 185% no segundo, 100% no terceiro e quarto anos, 75% no quinto e sexto anos, e 45% a partir de então. Em relação aos reajustes salariais há 4 hipóteses, todas mantendo a semestralidade dos reajustes dos salários, a trimestralidade das correções das prestações e dos saldos (PCM), e valores para a relação entre índices de reajustes salariais sobre os índices de reajustes das UPCs iguais a .98%, 1.00, 1.02 e 1.05.

$$(34) \left( \frac{\text{Comprometimento}}{\text{de renda \%}} \right)_{t=1} = \left[ \frac{\text{Prestação (UPC)}}{\left( \frac{\text{UPC}}{\text{SM}} \right)_{t=1}} \right] - \left( \frac{\text{Renda Familiar}}{\text{(SM)}} \right)$$

onde  $t=1$  é o mês de vencimento da primeira prestação.

TABELA 26

PERCENTAGEM DE SUBSÍDIOS SOBRE O VALOR DO FINANCIAMENTO: EQUIVALÊNCIA SALARIAL PLENA

	Reajuste % dos salários Reajuste % das UPCs			
	.98	1.00	1.02	1.05
Correção Monetária Constante (185%)	26,0%	15,3%	10,2%	4,6%
Correção Monetária Decrescente	2,3%	2,1%	2,0%	1,2%
Anos				
1.º	232%			
2.º	185%			
3.º, 4.º	100%			
5.º, 6.º	75%			
7.º +	45%			

Nota-se que os subsídios necessários para o plano de equivalência salarial plena dependem, com muito maior intensidade, da queda das taxas de inflação (e de correção monetária), do que dos reajustes salariais situarem-se acima ou abaixo da correção monetária. Destarte, mesmo com o prosseguimento do arrocho salarial, os subsídios reduzem-se a tão-somente 2,3% do empréstimo caso a inflação seja decrescente (o nível dos subsídios requeridos seria da mesma ordem de grandeza que no caso de uma política de reposição salarial — relação 1,05 — com estabilidade nos patamares inflacionários)<sup>(35)</sup>.

Vê-se, portanto, que a garantia de equivalência salarial plena para financiamentos de interesse social, dentro das condições mencionadas acima, acarretaria um custo,

(35) Explica-se pelas quedas dos índices de reajustes das UPCs (trimestrais) anteciparem-se aos reajustes salariais (semestrais). Embora os índices possam ser os mesmos — relação 1,0 — este efeito, no caso de queda da inflação, é sensível, reduzindo as necessidades de subsídios de 15,3% para 2,1%

em termos de subsídios, que parece ser de magnitude perfeitamente absorvível pelo governo, haja vista a favorável relação custo/benefício que um projeto desta natureza caracterizaria.

Tomando-se a cidade de São Paulo como exemplo, constata-se a seguinte distribuição de renda familiar para as populações residentes em favelas e cortiços (tabela 27).

Segundo análise de rendimentos e gastos familiares relatados no *Plano Habitacional do Município de São Paulo*, a população carente de renda inferior a 2 salários mínimos não demonstra condições mínimas de aquisição de imóvel. Já as famílias de 2 a 3 salários poderiam, com alguma compressão de despesas, gerar poupanças para aquisição de casa própria. Aquelas entre 2 e 2,75 salários mínimos poderiam dispor de cerca de 6% a 9% de seus orçamentos — já as famílias de 3 a 3,75 salários mínimos teriam possibilidades de alocar entre 14% e 16% de seus rendimentos para financiar a casa própria. Assim, as sugestões mencionadas acima

TABELA 27

## RENDA FAMILIAR EM FAVELAS E CORTIÇOS – SÃO PAULO

Favelados		Encortiçados	
Faixa de Renda (S.M.)	% dos Residentes	Faixa de Renda (S.M.)	% dos Residentes
0 – 1	19	0 – 2	27,8
1 – 2	46	0 – 4	41,0
2 – 3	21	4 – 7	22,2
3 – 5	12,5	7 – +	9,0
5 – 7	1,5		

Fonte: SEMPLA/SEHAB/FABES Plano Habitacional do Município de São Paulo – Agosto, 1983

são exequíveis, desde que aqueles percentuais de comprometimento de renda não sejam ultrapassados, havendo possibilidades de se enquadrar nas poupanças propostas a maior parte da população encortiçada (27,8% não teriam o mínimo de dois salários de renda) e cerca de 35% da população favelada (65% das famílias têm renda inferior a 2 salários mínimos).

Se as condições mínimas de arcar com o financiamento são atingidas por ocasião dos reajustes salariais (pico de renda real), as condições do plano de correção monetária, reajustando as prestações trimestralmente, farão com que a relação UPC/SM se eleve durante o trimestre imediatamente anterior ao reajuste salarial.

A plena equivalência salarial aqui proposta garante que os efeitos desta variação no comprometimento de renda do mutuário seja absorvida, a fundo perdido, pelo BNH<sup>(36)</sup>. Vale lembrar, ainda, que a

(36) Supondo-se que a renda familiar não se altere, o subsídio, como porcentagem de renda familiar, é dado por:

$$\text{Prestação (UPC)} \left[ \left( \frac{\text{UPC}}{\text{SM}} \right)_{t=4} - \left( \frac{\text{UPC}}{\text{SM}} \right)_{t=1} \right] \\ \div \text{Renda Familiar (SM)}$$

sendo  $t=4$  o primeiro mês após a virada do trimestre iniciado em 1. Sugere-se o trimestre móvel na correta operacionalização desta proposta.

eventual adoção de reajustes salariais trimestrais, bem como aumentos de renda devido a promoções, aumentos na força de trabalho familiar etc. poderão reduzir ou até mesmo eliminar a necessidade de concessão de subsídios. Outrossim, torna-se imprescindível, na adoção do plano aqui proposto, a comprovação periódica de renda, de forma realista e adequada às condições do mercado de trabalho formal ou informal onde se insere a maioria das famílias de baixa renda, bem como a adoção do trimestre móvel.

#### Locação Habitacional

Para as famílias de renda inferior a 2 salários mínimos são precisos outros programas que atendam suas necessidades habitacionais.

A concepção de que a questão habitacional passa necessariamente pela aquisição da casa própria é uma falácia, como tem sido demonstrado, entre outros trabalhos, por Bolaffi (1981). Com efeito, segundo Bonduki (1983), o atual padrão urbanístico das cidades brasileiras está calcado na casa própria e no padrão periférico de sua localização. Este é o fenômeno recente na história, remontando tão-somente à década de 20 e com maior inten-

TABELA 28

DISTRIBUIÇÃO DO DOMICÍLIO SEGUNDO A  
CONDIÇÃO DE OCUPAÇÃO – SÃO PAULO 1920-1970  
(% entre parêntesis)

Condições de Ocupação	1920	1940	1950	1970
Ocupadas por Locatários	44.976 (78,6)	187.555 (67,7)	264.174 (59,3)	486.472 (38,2)
Ocupadas por Proprietários	11.404 (19,1)	69.897 (25,0)	167.953 (37,7)	683.930 (53,8)
Outras Condições	1.404 ( 2,3)	20.302 ( 7,3)	23.290 ( 5,2)	101.877 ( 8,0)
<b>Total</b>	<b>59.784 ( 100)</b>	<b>276.954 (100)</b>	<b>445.417 ( 100)</b>	<b>1.272.279 ( 100)</b>

Fonte: BONDUKI (1983)

cidade aos anos 30 e 40<sup>(37)</sup>, com a implementação do "Plano de Avenidas" do Prefeito Prestes Maia. Até então, a moradia alugada era a forma predominante de atendimento à demanda habitacional.

A crise econômica dos anos 80, com o violento arrocho salarial exercido, justifica esforços na reversão parcial aos padrões habitacionais prevaletentes no passado, com diminuição de ênfase na aquisição da casa própria, e maiores incentivos a formas alternativas de atendimento à demanda habitacional.

A tabela 28 demonstra as transformações ocorridas na distribuição entre domicílios próprios e alugados, fornecendo evidências de importantes precedentes para a adoção de uma política habitacional apoiada no imóvel de aluguel.

**Sugestão 8: Adoção de programas orien-**

(37) Segundo BONDUKI (1983), a densidade populacional de São Paulo era de 110 habitantes por hectare em 1914, reduzindo-se para 47 habitantes por hectare em 1930. Ainda segundo o autor, a conjugação de fatores como o rebaixamento salarial, a opção rodoviária, os processos de renovação urbana, especulação imobiliária e industrialização, geraram o atual padrão periférico de urbanização no Brasil.

tados para a suplementação de aluguel para as faixas de renda inferiores, podendo tais planos serem desenvolvidos conjuntamente com prefeituras, companhias públicas locais e regionais e iniciativa privada. A forma de implementação financeira desses programas será a complementação do valor do aluguel em imóveis e em condições previamente determinadas, de forma a não comprometer mais do que uma percentagem estipulada da renda familiar.

Trata-se, como esperado, de um programa de interesse social de desembolsos a fundo perdido, o que se torna perfeitamente compatível com o objetivo de um sistema que pretende ser de prestação de serviços habitacionais de interesse social, e não exclusivamente um sistema "financeiro" da habitação, como vem sendo até o presente.

Na proposta de suplementação de aluguéis, pretende-se atingir aquelas famílias de todo impossibilitadas de adquirir imóveis próprios.

Possivelmente para as faixas de até 2 salários mínimos de renda familiar os subsídios locatícios sejam altos, podendo vir

a cobrir, praticamente, a totalidade do aluguel. No entanto, este programa deverá sempre exigir comprometimento de 8% a 10% de renda do locatário, e não perdurar além de um prazo pré-estipulado.

### Considerações Finais

É evidente que qualquer tentativa de implementação das medidas aqui sugeridas exigirá maior detalhamento e minuciosa avaliação de custos e benefícios. Não obstante, o plano de reforma do SFH proposto reveste-se de uma característica essencial à sobrevivência do sistema — é um plano global e integrado. Foge-se, assim, do casuísmo que tem sido a tônica dominante de todas as alterações já introduzidas na política habitacional brasileira.

Infelizmente, não há como evitar que a obtenção das metas sociais do programa desemboque na concessão de subsídios. Por outro lado, vale lembrar que os subsídios sempre existiram, só que de forma velada e pouco transparente para os planejadores do orçamento público brasileiro. O potencial explosivo das finanças do SFH poderá, ademais, desarticular por completo este poderoso instrumento de atuação na área social.

O SFH, ao longo dos últimos 20 anos foi descaracterizado, tendo-se transformado num enorme aparato financeiro, cujo conteúdo social tem sido desproporcionalmente baixo em face de seu peso econômico: é responsável pela gestão de fundos cujo valor total atinge cifras equivalentes a 6 vezes os meios de pagamento da Nação, 50% da atual dívida pública interna, uma terça parte do total dos empréstimos do sistema financeiro ao setor privado e mais de duas vezes superior à receita orçamentária do governo federal. O estouro deste sistema, como poderá ocorrer caso profundas reformas não sejam implementadas, terá conseqüências imprevisíveis.

Finalmente, cabe salientar que a estrutura do SFH não comporta bruscas alterações de rumo, tornando-se essencial a gradual adequação de sua atual configuração às reformas aqui propostas. Isto, por sua vez, exigirá outros estudos, e outras propostas, capazes de reorientar seus rumos sem rupturas e sem maiores prejuízos, não somente para os 60 milhões de depositantes de poupança, ou para os trabalhadores titulares das contas do FGTS, mas também para a Nação como um todo.

### Referências Bibliográficas

- ABECIP. *V Encontro Nacional das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança — Anais*. Brasília, 1978.
- ABLAS, L. Os Juros dos Agentes do SFH. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 1984.
- ALBUQUERQUE, M. C. C. de. *Uma Avaliação do Setor Agrícola Brasileiro no Período 1960-80*. São Paulo, EAESP/FGV, 1985 (Relatório de Pesquisa/NPP).
- \_\_\_\_\_. Uma Sugestão para a Política Habitacional. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 26/02/1983(a).
- \_\_\_\_\_. Repensando a Atual Política do SFH. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 08/05/1983(b).
- \_\_\_\_\_. Trabalhador Agrícola deve Fortalecer o SFH. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 15/05/1983(c).
- \_\_\_\_\_. Posse de Terra Urbana. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 08/11/1981(a).
- \_\_\_\_\_. Questões Habitacionais. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 06/12/1981 (b).
- BECKERMAN, P. *Adjustment for Inflation in the Brazilian National Hou-*

- sing - Finance System*. Faculty Working Papers, Univ. of Illinois at Urbana, 1978.
- BNH. *A Equivalência Salarial no Sistema Financeiro da Habitação*. Secretaria da Comunicação Social da Presidência, BNH, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Linhas de Financiamento do BNH*. 4.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro, Departamento de Planejamento e Coordenação, 1981.
- BOLAFFI, G. Para uma Política Habitacional e Urbana: Possibilidades Econômicas, Alternativas Operacionais e Limites Políticos. In: VALLADARES, L. P. *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.
- BONDUKI, N. G. Habitação Popular: Contribuição para o Estudo de Evolução Urbana de São Paulo. In: VALLADARES, L. P. *Repensando a Habitação no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1983.
- CAMARGO, A. R. *Análise da Política Habitacional em Relação à População de Baixa Renda no Período 1974-1975*. São Paulo, FUNDAP/Clasco, 1979.
- DANIEL F.<sup>o</sup>, B. J. *A Administração Municipal e a Questão da Terra Urbana num Processo de Participação Popular: o caso de Piracicaba*. Dissertação de Mestrado. EAESP/FGV, 1984.
- FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Consórcio de Imóveis*. Parecer Técnico n.<sup>o</sup> 498/83 e n.<sup>o</sup> 546/83. São Paulo, 1983-84 (mimeo).
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/BNH. *Avaliação do PROFILURB no Brasil*. Belo Horizonte, 1982.
- JACOBI, P. R. *Saneamento Básico e Reivindicações Sociais na Grande São Paulo - 1973-79*. EAESP/FGV. 1984 (Relatório de Pesquisa).
- KLUMB, P. Poupança e Habitação - Balanço Preocupante. *Conjuntura Econômica*, FGV, ago 1984.
- MATTA, Nelson da. Uma Avaliação e Perspectivas do BNH (palestra). *Folha de São Paulo*. São Paulo, 07/12/1984.
- PACHECO, A. C. & CANDIOTA, L. R. S. Diagnóstico Preliminar do Sistema Financeiro da Habitação. Brasil e 7.<sup>a</sup> Região. ABECIP, 1973 (mimeo).
- QUINTELLA, W. *Espaços e Debates*. São Paulo, junho 1982.
- SANTOS, C. N. F. dos. Velhas Novidades nos Modos de Urbanização Brasileira. In: VALLADARES, L. P. *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.
- SCHONTAG, J. S. SFH: Planos e Alternativas de Financiamento. *Conjuntura Econômica*, FGV, set. 1984.
- SECOVI. *Sistema de Consórcio de Bens Imóveis*. São Paulo, Sindicato de Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis. 1983 (mimeo).
- SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Construção de Moradias na Periferia de São Paulo: Aspectos Sociais, Econômicos e Institucionais*. Sem. Estudos e Pesquisa 30, 1979.
- SEMPLA/SEHAB/FABES. *Plano Habitacional do Município de São Paulo*. São Paulo, ago 1983.
- SOUZA, J. de. *A Política Habitacional no Brasil: Aspectos Distributivos e Alocativos*. Dissertação de Mestrado. FEA/USP, 1978.
- TAGGART III, R. *Low Income Housing: A Critique of Federal Aid*. Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1970.
- VALLADARES, L. P. Estudos Recentes sobre a Habitação no Brasil: Resenha de Literatura. In: *Repensando a Habitação no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1983.