

TCC/UNICAMP
M337p
IE/1066



1290001066



IE
TCC/UNICAMP M337p

Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Economia
Bacharelado em Ciências Econômicas

Monografia de Graduação

Título: "Política Habitacional - Evolução e
Propostas de Mudanças"

Orientadora: Wilnês Henrique

Examinador: Eduardo Fagnani

Aluna: Gilda Campos Mariano

dezembro - 1.989

I - Introdução.....	01
II - Padrão da Política Habitacional.....	05
III - Trajetória do SFH/ BNH e o Esgotamento da Política Habitacional.....	21
IV - Política Habitacional na Nova República....	45
V - Propostas para Reformulação do SFH.....	57
VI - Conclusões.....	79
Bibliografia.....	85

I- INTRODUÇÃO

A população mundial vem crescendo vertiginosamente nos últimos 40 anos, tendo isso provocado profundas repercussões no sistema de vida da sociedade moderna e efeitos contundentes nos países menos desenvolvidos. A população mundial no início dos anos 80 era de cerca de 4,4 bilhões de habitantes, com uma taxa de crescimento anual de 1,63%. A influência desse crescimento se faz sentir de forma marcante nas condições sócio-econômicas dos diferentes povos com reflexos consideráveis na problemática da habitação no mundo. É de se prever para os próximos decênios uma crescente demanda por habitações no mundo, em particular, nos países menos desenvolvidos, coincidentemente aqueles que registram maiores índices / de aumento demográfico e que menos condições possuem para enfrentar os problemas sociais que os afligem, entre eles o da habitação.

Muitos países não definiram a filosofia adequada para fazer face aos problemas que acompanham a explosão demográfica, entre eles os de subnutrição, insuficiência educacional, desemprego, carência de habitações, etc.

Ao lado desses problemas e interagindo com eles, avultam / os do crescimento urbano desordenado, com sua aguda falta de serviços públicos e de equipamentos urbanos e comunitários.

Temos que ressaltar ainda, que os problemas de habitação e de desenvolvimento urbano não são colocados somente às famílias pobres e às populações locais mas, também aos Estados e às comunidades em geral. No que se refere à habitação, além dos seus aspectos propriamente sociais, há que se considerar também os de ordem econômica, muitos deles requerendo a imprescindível participação dos governos. Dentre os requisitos necessários, além da efetiva capacitação das administrações públicas e privadas, cabe destacar, o solo convenientemente urbanizado, a tecnologia e o financiamento da produção e da comercialização das habitações.

As distorções do desenvolvimento urbano brasileiro são particularmente alarmantes quando observamos o desequilíbrio na distribuição espacial da população brasileira. As estatísticas oficiais indicam que são excessivas as concentrações demográficas nas regiões metropolitanas, levando a um verdadeiro inchamento dessas regiões. Mostram ainda, que o esvaziamento da população rural vem agravando-se cada vez mais a partir da década de 50.

Os acentuados adensamentos demográficos trazem consigo a ocupação irracional dos espaços urbanos, acarretando, por via de consequência o agravamento do déficit habitacional e provocando - juntamente com a insuficiência dos serviços assistenciais - pressões sociais, desemprego, aumento da criminalidade, principalmente nas grandes cidades.

O problema do dimensionamento do déficit habitacional é uma das primeiras dúvidas que surgiriam naturalmente em qualquer estudo sobre a questão habitacional. Se afirmamos que o déficit habitacional é um problema muito grave, que atinge grande parte da população, seria então natural indagarmos a respeito de sua dimensão.

Muitos são os recursos estatísticos a que se poderia recorrer para respondermos a esta questão. O BNH/DPLAC, por exemplo, estimou as "necessidades habitacionais para o período 1986/89, através de um modelo simplificado que utilizando-se de dados censitários chegou ao número de 4.026.853 novas unidades habitacionais para o período. Esse modelo dividiu as "necessidades habitacionais" em duas categorias: "novas habitações" e "melhorias nas habitações existentes". (Tabela 1)

A estimativa de 4.026.853 novas habitações foi obtida baseando-se no crescimento demográfico, supondo-se que a relação pessoas /domicílio particular e a proporção de residentes em domicílios particulares/população urbana total fossem as mesmas registradas no Censo de 1980.

TABELA 1

Estimativa das Necessidades de Novas Habitações, do Número de Unidades a serem Produzidas e Recursos Demandados Segundo Programação de Aplicações Com e Sem Subsídio 1986-1989

Programas por Faixa de Renda Familiar dos Mutuários em Número de Salários Mínimos	Necessidade de Novas Habitações		Programa de contratações do BNH						Subsídio para Ampliação do Atendimento a Baixíssima Renda	
			Metas Físicas			Recursos Próprios				
	Unidades	%	Unidades	% Atend.	% Contr.	Mil UPC	%	Unidades	Mil UPC	
Até 1	353.436	8,8	282.736	80	22,0	44.955	6,2	70.700 (1)	8.482	
Acima de 1 até 2	781.338	19,4	312.535	40	24,3	85.947	11,8	156.270 (2)	39.067	
Acima de 2 até 3	796.161	19,8	238.850	30	18,6	100.102	13,8	159.230 (3)	64.618	
Subtotal (<i>Baixíssima Renda</i>)	1.930.935	48,0	834.121	43	64,9	231.004	31,8	386.200	112.167	
Acima de 3 até 5 (<i>Baixa Renda</i>)	749.771	18,6	187.443	25	14,6	116.748	16,1	—	—	
Acima de 5 até 10 (<i>Renda Média</i>)	842.239	20,8	210.560	25	16,4	284.256	39,1	—	—	
Acima de 10 (<i>Renda Alta</i>)	503.908	12,6	52.218	10	4,1	93.992	13,0	—	—	
TOTAL BNH	4.026.853	100,0	1.284.342	32	100,0	726.000	100,0	386.200	112.167	

FONTE: BNH/DPLAC - 1.100.

NOTA: Ampliação do atendimento: (1) - 100%; (2) - 60%; (3) - 50%.

Os domicílios inadequados porém recuperáveis (tendo atingido o fim de sua vida útil - 40 anos - e carecendo de melhorias) e os domicílios irrecuperáveis (a serem substituídos) foram estimados em 2,5 milhões e 1,7 milhões, respectivamente.

Embora esses dados possam ilustrar um pouco a dimensão do atual déficit habitacional, eles incorrem em vários problemas, pois não levam em conta muitas vezes os problemas de inadequação dos domicílios particulares em relação às funções específicas a que são usados ou à densidade de ocupação. Não consideram também, muitas vezes, os cortiços e favelas nas quais se pode supor superposição de baixa renda, carência estruturais e inadequação locacional e de infraestrutura.

Portanto, considerando de relevante importância a questão da dimensão do déficit habitacional, mas devido aos problemas para o seu real dimensionamento, não julgamos necessário nos deter nesta questão.

A dificuldade de acesso a habitação não é um problema somente das populações de baixa renda, mas é principalmente um problema

associado à má distribuição da renda inerente à Economia Brasileira. O que podemos esperar sobre as condições de habitação da maior parte da população brasileira, sabendo-se, por exemplo, que em 1980, 60% das famílias tinham até 3 salários mínimos como rendimento mensal e que 42% destas estavam na faixa até meio salário mínimo, correspondendo a 12 milhões de famílias?

A questão habitacional está relacionada pois, com problemas da explosão demográfica, crescimento econômico desequilibrado, desenvolvimento urbano sem planejamento, má distribuição da renda entre outros.

A presente monografia se limitará a tentar estudar tão somente como o Estado brasileiro tem enfrentado a questão habitacional, como tem sido o "padrão" de política social nesta área nos últimos anos após 1964.

A caracterização desse padrão é objetivo do item II. Como e porque esse padrão de política se esgota é analisado no item III. No item IV procuramos enumerar algumas das recentes atitudes do Governo da Nova República, através do qual esperava-se concretizar a "transição democrática" e mudar o sentido do desenvolvimento do país, preocupando-se mais com o lado social desse crescimento.

O item V é uma síntese de algumas propostas para modificação da política habitacional, enfim do SFH.

Dedicaremos o item VI a um resumo das principais conclusões a que nos levou a elaboração desta monografia.

II- PADRAO DA POLÍTICA HABITACIONAL

A constituição do desenvolvimento sócio-econômico de cada capitalismo é marcada por um conjunto de características gerais , comuns a todo Estado Capitalista e também por algumas características específicas que diferenciam aquele determinado capitalismo.

O caso do Brasil, é de um país que se consolidou sob bases capitalistas por volta de 1930-50, quando a maior parte do mundo capitalista já estava devidamente estabelecido.

O Brasil se constituiu então numa Economia Capitalista / Tardia com características econômicas políticas e sociais ainda / mais peculiares.

Entre as peculiaridades desse capitalismo tardio podemos salientar o intenso e rápido processo de urbanização causado pelo desenvolvimento industrial descontínuo. Em pouco tempo, cerca de 3 décadas (1930-50), o Brasil sofreu todas as modificações que uma nação industrializada sofre ao se expandir sob bases capitalistas. (1)

Foi com o Plano de Metas realizado entre 1950 e 1955 que definitivamente a indústria nacional é estruturada e com isso todas as consequências do modo de produção capitalistas são evidenciados. Na verdade, os anos de 1950-55 é simplesmente uma referência histórica para precisar melhor um período de intensas modificações pelo qual o país já vinha passando e no qual podemos perceber a evidenciação de alguns problemas estritamente relacionados a esse processo de desenvolvimento.

(1) Sobre o processo de industrialização e a consequente urbanização ver: CANO, Wilson - "Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento" - EMPLASA, 1986.

Esse processo de industrialização do país trouxe consigo um processo de urbanização caracterizado, por sua vez, por inúmeras / demandas sociais especificamente urbanas como habitação, saúde, / transporte, saneamento, abastecimento, etc.

Como tornar possível a convivência, a sobrevivência, a reprodução da massa de população vivendo aglomerada em centros urbanos que vão se expandindo a mercê do desenvolvimento industrial , sem qualquer prévia preocupação com o planejamento.

O que realmente acontece é que o processo de desenvolvimento vai criando essas demandas sociais, exigências da consequente urbanização, que somente podem ser equacionados do ponto de vista de políticas públicas bem definidas, abrangentes e complementares umas às outras.

O Estado assume então o papel de agente mediador do crescimento econômico e social. Será ele que através de políticas públicas de âmbito nacional, tentará mediar esse crescimento conjunto do desenvolvimento econômico e do social.

O verdadeiro papel do Estado, através de suas políticas de ação nos setores econômicos e sociais, num processo de Desenvolvimento de um país é em si, uma outra questão problemática. Qual o / verdadeiro papel de um Estado Capitalista no processo de Desenvolvimento? Por hora, o que nos interessa é o fato de que o processo de desenvolvimento de nosso país trouxe consigo inúmeros benefícios econômicos, mas juntamente desencadeou a necessidade de cada vez mais nos preocuparmos com o lado do desenvolvimento social, a outra face desse mesmo Desenvolvimento Econômico.

A necessidade de nos preocuparmos cada vez mais e a de / buscarmos soluções mais gerais e efetivas decorre da gravidade que esses problemas urbanos vem alcançando, do número de pessoas que eles cada vez mais atinge e de sua indiscutível dependência para um desenvolvimento mais profundo e justo de ambos os pontos de vista econômico e social.

Vistos dessa forma, problemas como falta de habitações, necessidade de saneamento básico, sistema de saúde pública, educação, transporte, abastecimento entre outros não são problemas apenas daqueles que não tem renda suficiente para se beneficiar desses serviços urbanos, são problemas da própria convivência urbana, do modo de produção capitalista, são demandas sociais coletivas que precisam ser resolvidos para todas as faixas da população.

Entendendo a necessidade de elaboração de políticas públicas, grosso modo, como uma imposição da forma como o processo de desenvolvimento econômico urbano e social se deu, dos problemas que ele ocasionou, vamos nos deter na busca do entendimento da política habitacional desenvolvida no país.

Vamos procurar entender como a política habitacional foi concebida, como foi estruturada e implementada, quais os problemas que a caracterizaram até agora, como tentaram solucioná-los e qual a avaliação dos resultados obtidos.

Para Azevedo e Andrade (2) a primeira tentativa de articular uma política habitacional de âmbito nacional no Brasil pode ser datada de 1946 com a instituição da "Fundação da Casa Popular".

Até então, o problema da falta de moradia era enfrentado por vários órgãos isoladamente. Esses órgãos eram: os Institutos de Aposentadorias e Pensões que congregavam aspirantes à casa própria de uma mesma categoria profissional; as caixas de Aposentadoria e pensões que reuniam por empresa aspirantes à casa própria; e as Caixas Econômicas que concediam crédito pessoal para financiamentos isolados.

(2) AZEVEDO, SERGIO e ANDRADE, L.A. GAMA - "Habitação e Poder: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação", 1981 Rio de Janeiro - Zabar Editores.

A existência pulverizada desses vários órgãos revelava o não tratamento, até então, da questão habitacional como problema nacional que devesse ser objeto de uma política pública mais efetiva.

Eram pois, tentativas isoladas, pulverizadas em vários órgãos, de se resolver o problema da falta de moradia para algumas camadas da população. Não se concebera ainda, o problema a nível nacional, ou seja o Estado formulando uma política pública específica para esse fim e que tentasse universalizar o direito à habitação a todas as classes da população.

Com a criação da Fundação da Casa Popular podemos então, pensar numa primeira tentativa do Estado Nacional dar essa solução mais abrangente e efetiva ao problema.

Mas, segundo Azevedo e Andrade(3) a Fundação da Casa Popular teria construído pequeno número de unidades habitacionais frente a demanda da época e além disso ela mesma teria tido uma / pequena participação (menor que 10%) no total de novas moradias / que se construíram na época.

Outra característica da Fundação da Casa Popular era a / sua tentativa de atuação como órgão de política urbana, com possibilidades de ação em setores complementares à habitação, tentativa de fortalecer o mercado habitacional, incentivando inclusive a produção de materiais de construção. (4)

(3) AZEVEDO, SERGIO e ANDRADE, L.A. GAMA - Op. cit. p. 7

(4) Esses vários objetivos (resolver problema da falta de moradia, fornecer infra-estrutura urbana complementar aos núcleos habitacionais, fortalecer mercado habitacional e a própria Economia, etc.) sempre se colocaram nas agendas dos Governos mas, nunca foram tratados adequadamente, conjuntamente como parte de uma política urbana mais abrangente.

Ainda segundo a avaliação desses autores, a Fundação da Casa Popular, como primeira experiência de política habitacional a nível nacional, não teria obtido melhores resultados devido o seu papel sob o populismo no qual é concebida.

O Estado Nacional numa fase populística de sua evolução política teria utilizado a política habitacional como forma de legitimar o poder do Estado, penetrando junto às classes trabalhadoras / via ação social no campo da questão habitacional. Desta forma não era o interesse maior do governo dar qualquer solução mais efetiva à carência de habitações, mas tão somente ou principalmente obter dividendos políticos e legitimação via clientelismo na distribuição de moradias populares. (5)

Como evidência desse desempenho da Fundação da Casa Popular tem-se que nos 15 anos de sua existência esta não construiu / mais do que 17 mil habitações em todo o país, número muito reduzido frente às necessidades da época.

Devido então, ao seu papel sob o populismo e por causa também dos poucos recursos que lhe foram destinados e principalmente porque a inflação já era crescente e não permitia que o esquema de financiamento vigente pudesse viver sem levar em consideração essa inflação crescente, a Fundação da Casa Popular foi se descapitalizando e não conseguindo dar conta dos problemas habitacionais a nível nacional.

(5) A Fundação da Casa Popular não teria resolvido o problema habitacional pois além da falta de recursos esta não concebia como parte da solução para o problema, a universalização do direito à casa própria a todas as camadas sociais, mas tão somente aos setores populares necessários a sua legitimação no poder.

Cabe ainda lembrar que após um período de notável expansão proporcionada pelo Plano de Metas, a Economia brasileira no início dos anos 60, marchava para uma fase recessiva. Os problemas mais graves desse período eram a existência de capacidade ociosa na indústria, o desemprego, o crescimento da dívida externa e o incontável processo inflacionário, problemas estes que refletiam o esgotamento do padrão de financiamento vigente e que agravavam a desorganização do sistema financeiro e a capacidade de gasto do Governo.

O aprofundamento da crise econômica e as conturbações políticas que marcaram esses primeiros anos da década de 60, viabilizaram e compuseram o quadro para a derrubada do Governo Goulart em 1964 e para a instauração da ditadura militar.

Assim, com a crise do populismo e com o golpe de 1964 a Fundação da Casa Popular é extinta e o novo regime impõe novos rumos para a política econômica e nova orientação para a política / habitacional.

O novo regime político instaurado no pós 1964 vai ter uma nova postura diante das questões sociais mas da mesma forma que o populismo também se utilizará da efetivação de uma política habitacional como eixo das políticas sociais e como forma de garantir legitimidade no poder. Essa postura será diferente da até então no sentido de que, principalmente, será um esforço de controle mais centralizado a nível federal. Essa característica de centralização de decisões e de recursos será, aliás uma marca do regime autoritário para com todos os tipos de políticas sociais e econômicas.

A verdade é que o regime instaurado em 1964 encontra a Economia Brasileira já em profunda crise. A partir de 1959, os efeitos multiplicadores dos investimentos gerados pelos novos setores implantados com o Plano de Metas já mostravam evidentes sinais de desaceleração do crescimento econômico. A aceleração do processo inflacionário e o início da queda dos salários reais, decorren

tes da desaceleração global da Economia Brasileira refletiam-se, dessa forma na queda acentuada da demanda efetiva por habitações, colocando inclusive o setor Construção Civil em profunda crise. (6)

A construção de casas para aluguel também era desestimulada pelas leis de proteção ao inquilinato, que principalmente devido ao congelamento dos aluguéis não incentivava o aumento da oferta de habitações. Da mesma forma, os inquilinos com aluguéis subsidiados / não demandavam novas casas próprias. Assim, a demanda e a oferta de habitações eram desestimuladas pela proteção ao inquilinato. A solução dada a este problema foi a promulgação de uma Nova Lei do Inquilinato (Lei 4.494 de 25/11/64) que viria favorecer os proprietários de imóveis, aumentando a oferta de moradias para aluguel e ao mesmo tempo por ser mais desfavorável ao inquilino, forçando a compra da casa própria.

Outro problema do mercado habitacional era a aceleração da inflação que ia corroendo o valor das prestações dos financiamentos habitacionais que passavam a ter juros negativos, reduzindo portanto os recursos das entidades financiadoras e limitando assim, a concessão de novos financiamentos.

A solução encontrada para o problema da inflação foi a institucionalização da correção monetária que daria defesa automática contra a inflação para as empresas ofertantes de crédito.

A tradução operacional da correção monetária para o Sistema Financeiro da Habitação seria feita através da U.P.C. - Unidade Padrão de Capital, uma unidade monetária de poder aquisitivo constante cujo valor expresso em cruzeiros (da época) seria atualizado /

(6) Para melhor compreensão da dinâmica do mercado habitacional e dos problemas relacionados à Construção Civil são de grande valor as obras de KANDIR, ANTONIO - "A Instabilidade do Mercado Habitacional" - IFCH - UNICAMP - 1983 ; PROCHNIK, VITOR - "O Macro-complexo da Construção Civil" - IEI- UFRJ- 1987

monetariamente a cada trimestre na mesma proporção da variação do Índice de Preços da Fundação Getúlio Vargas e que corrigiria o valor das prestações e do saldo devedor.

Essas modificações: promulgação da Nova Lei do Inquilinato, instituição da correção monetária, juntamente com a criação do BNH - Banco Nacional de Habitação, faziam parte do Plano Nacional de Habitação e além de tentar atingir o problema social da habitação, tinha o objetivo mais profundo de aquecer a Economia através do estímulo à Construção Civil, a ampliação do consumo de materiais e de produtos manufaturados, além de aumentar a oferta de empregos.

Ao tomar o poder em 1964, o Regime Militar encontra o Brasil já com problemas de dinamismo de seu parque industrial e toda espécie de problemas sociais já se evidencia, com urgência de solução.

A proposta, do melhor a imposição, que este governo faz é reter o crescimento via política de estabilização. E as questões sociais são nesse caso relegadas a segundo plano. Optam autoritariamente por fazer uma política econômica ortodoxa, tendo a política habitacional o papel de potencializadora de novos empregos na Construção Civil para contrabalançar o desemprego que surgiria com a política de estabilização.

Para os mentores do Plano de Habitação Popular do regime militar, o problema de insuficiência de habitações era fundamentalmente de natureza financeira, ou seja, os pretendentes de adquirir casas próprias não dispunham de poupanças suficientes para comprar / sua casa própria, nem havia no país um sistema financeiro que possibilitasse o financiamento a longo prazo.

Essa concepção era evidente nos discursos dos políticos que haviam tomado o poder e se mostrou mais patente ainda na solução imposta: criação de um sistema financeiro especializado no financiamento a longo prazo de casas populares: o SFH - Sistema Financeiro da Habitação. Dessa forma o financiamento do consumo de habitações seria a solução para o problema habitacional!

O BNH - Banco Nacional da Habitação é criado então a 21 de agosto de 1964 para ser o órgão central do SFH - Sistema Financeiro da Habitação, e também do Saneamento, tendo competência para orientar, disciplinar e controlar o SFH, não podendo operar diretamente em financiamentos, compra e venda ou construção de habitações. Essas últimas funções seriam exercidas pelos agentes executivos do Sistema.

Para cada um dos segmentos do mercado habitacional haveria um agente específico de financiamento. (7)

Para a área de interesse social o BNH através da Carteira de Operações de Natureza Social concederia recurso às Companhias de Habitação (COHAB) que seriam entidades vinculadas ao poder público e que objetivavam a promoção de empreendimentos para população de até 3 salários mínimos. Ainda nessa faixa de interesse social havia a Carteira de Programas Habitacionais, responsável pelas operações de financiamento à produção e comercialização de unidades através de cooperativas, institutos de previdência social, caixas hipotecárias dos clubes militares, agentes de mercado de hipotecas e empresas.

A faixa mais dinâmica do SFH seria o SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - que sempre manteve elevada participação no valor total de financiamentos concedidos pelo SFH.

O SBPE atuaria no mercado médio, concedendo financiamentos às famílias de renda mensal mínima de 6 salários. É nesse segmento que atuariam principalmente os agentes privados, as Sociedades de Crédito Imobiliário (S.C.I) as Associações de Poupança e Empréstimo e as Caixas Econômicas.

(7) Em "A criação do Sistema Financeiro da Habitação" - INDJAIAN, ARTHUR, IFCH - UNICAMP - 1978, mostra melhor como foi estruturado o SFH no pós 64 e através de uma análise do SBPE mostra / que este segmento do mercado habitacional era o mais dinâmico pois atendia a demanda da faixa mais alta da população.

O RECON (Refinanciamento ou Financiamento ao Consumidor de Materiais de Construção) seria outro segmento do SFH, utilizado fundamentalmente por famílias de renda elevada e que seria administrada pelo sistema bancário.

Inicialmente, a fonte de recursos do BNH seria um imposto de 1% sobre a folha salarial das empresas. Mas estes recursos, aplicados a fundo perdido, se mostraram insuficientes para a implementação da política habitacional, o que levou à criação em 1966 do FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - e sua adoção como fonte / principal de recursos da política habitacional. Somente mais tarde que os recursos da caderneta de poupança também passariam a financiar a política habitacional.

Os primeiros anos da ditadura militar, entre 1964 e 1967, correspondem a fase de criação e estruturação do SFH. Foi o período em que a ditadura tentou mostrar que com aparente austeridade e determinação política poderia equacionar os problemas sociais e suas soluções efetivas. Para tanto tentou mobilizar certos instrumentos, criou determinado aparato institucional para atacar o problema habitacional, apesar de todos os outros problemas da Economia, perda de dinamismo do setor industrial (capacidade ociosa), desemprego, inflação crescente, déficit público, dívida externa. Aliás, como já mencionamos, a política habitacional fazia parte de todo um novo modelo de crescimento econômico no qual esta além de enfrentar um problema social, pretendia também auxiliar na retomada do crescimento via estímulos ao setor da construção considerado altamente potencializador do dinamismo econômico almejado.

Mas como veremos ainda, esse conjunto de objetivos serão apenas e tão somente parcialmente atingidos, tendo beneficiado-se / das políticas implementadas apenas pequena parte privilegiada da população e tendo essas políticas criado maiores distorções para a Economia como um todo.(8)

(8) Ao analisarmos a situação da política habitacional na Nova República, veremos que além desta ação governamental não dar con

A partir de sua criação o BNH, órgão de expressão da política habitacional, passará por diversas fases de sua existência, cada uma delas caracterizada por determinados fatos específicos. (9)

A primeira destas fases é a de sua criação e estruturação e compreende os anos de 1964 a 1967. Num primeiro momento o BNH enfrentou dificuldades de implementação dos primeiros programas habitacionais devido à escassez de recursos. Inicialmente o 1% da folha salarial das empresas mostrou-se insuficiente para atender as dificuldades financeiras iniciais, mas a criação do FGTS como forma de aumentar os recursos permitiu a efetivação de número considerável de financiamentos. (10)

Na do problema para o qual foi implementada, ainda criou maiores problemas para a Economia como um todo, como por exemplo o acúmulo de um enorme rombo financeiro do SFH, que se "estourasse" arrastaria consigo vários segmentos econômicos, dada o seu alastramento, entrelaçamento com toda a Economia Nacional.

- (9) Segundo VALLADARES, L. DO PRADO - "Repensando a Habitação no Brasil" - Rio Janeiro - Zahar Editores - 1983, "Um procedimento bastante difundido nas análises da política habitacional do BNH, tem sido a periodização da sua atuação, buscando através dela revelar as macrodiretrizes de cada período e as mudanças ocorridas em cada um deles".
- (10) Uma análise mais profunda de cada período será feita no próximo capítulo, quando destacaremos as principais mudanças que / foram ocorrendo em cada um desses períodos e a sua real importância para o entendimento do esgotamento do "padrão da política habitacional".

O período entre 1967 e 1971 marca uma segunda fase do BNH, e foi quando o sistema sofreu importantes transformações operacionais ampliando suas funções e passando a privilegiar os financiamentos / voltados para as faixas de renda mais alta. Uma transformação operacional importante que ocorreu neste período foi quanto ao cálculo / das dívidas e das prestações. Uma transformação que delineava para o mutuário uma situação na qual, quanto mais ele pagava, mais parecia aumentar sua dívida para com o BNH. Foi então que com o Plano / de Equivalência Salarial (P.E.S.) o número de prestações passou a ser fixo e com o Fundo de Compensação das Variações Salariais (F.C.V.S.) o BNH passou a se responsabilizar pelos saldos devedores que porventura restasse ao final do pagamento do número de prestações fixas.

Já nesse período, o BNH começa a ter descrédito popular atingido devido às altas taxas de inadimplência, do abandono de imóveis, e da queixa contra a qualidade da construção dos imóveis e da ausência de infra-estrutura urbana nos conjuntos habitacionais.

A ampliação dos campos de atuação do BNH é outro fato marcante, já nesta fase, revelando-se através da criação de programas de financiamento de infra-estrutura urbana como o FINASA, o PLANASA e o FINACO.

Por fim, neste período já se percebia a crescente participação dos recursos do S.B.P.E. no montante de recursos disponíveis ao BNH, constatando-se a diminuição relativa dos recursos do FGTS.

O terceiro período do BNH - 1971 a 1979 - corresponde a sua transformação em banco de segunda linha, quando então deixa de operar diretamente nos financiamentos, passando os seus agentes executivos a se responsabilizar pelas operações de crédito por ele concedido.

Essa transformação visava resguardar o banco das críticas a que se vira exposto, assegurando-lhe por outro lado a disponibilidade de recursos de que necessitava não só para atuar em novos investimentos como também para assumir nova identidade no sistema, intensificando sua atuação em programas de desenvolvimento urbano. Essa terceira fase do BNH se caracteriza por sua identificação cada vez maior enquanto banco de desenvolvimento urbano e com isso as aplicações em habitações caem relativamente aos investimentos em desenvolvimento urbano.

O quarto período do BNH inicia-se a partir de 1979 com o anúncio de significativas mudanças, reflexo da abertura do novo governo, que buscava novamente legitimação junto aos setores populares e termina com a sua extinção em 21 de Novembro de 1986.

Durante este último período de sua existência a imagem do BNH foi se desgastando cada vez mais, os investimentos em habitações populares diminuindo e as condições de moradia se deteriorando.

Além da atuação da política habitacional não implicar em melhoria das condições de habitação para toda a população, a conjuntura econômica do começo dos anos 80 vai colaborar para que fique transparente a vulnerabilidade do SFH à sua própria concepção e evolução e também à Economia como um todo.

A predominância de certas características que expressam o desempenho da política habitacional ao longo desses períodos de existência do BNH, de existência do próprio regime autoritário levaram alguns analistas dessas questões a perceberem a configuração de um determinado "padrão" ou perfil de intervenção governamental sobre as políticas sociais em geral.

Segundo então, autores como Fagnani e Silva (11), a primeira característica desse padrão de intervenção é a inadequação dos mecanismos de financiamento das políticas sociais à obtenção de equidade social.

Afirmam estes que as principais fontes de financiamento da política habitacional - o FGTS e as cadernetas de poupança - são recursos onerosos pois sobre eles incidem juros e correção monetária. Criticam a utilização dessas fontes de recursos pois a sua aplicação além de ter que produzir retornos financeiros suficientes para remunerar o patrimônio do trabalhador retido no FGTS e os investimentos em caderneta de poupança, deve ainda gerar um excedente para valorizar os capitais que participam da intermediação financeira, no processo produtivo e na gestão da política habitacional. É pois, um sistema baseado em moldes empresariais que abomina qualquer subsídio direto como mecanismo de diminuir as desigualdades sociais via políticas sociais, embora a existência de subsídio tenha ocorrido porém de maneira indiscriminada e clientelista às classes geralmente mais favorecidas.

Critica-se ainda os mecanismos de financiamento dessa política porque eles além dos recursos do FGTS e caderneta de poupança dependem também do retorno de suas aplicações provenientes do pagamento das prestações pelos mutuários, ou seja porque é um modelo baseado na auto-sustentação financeira. Isso faz com que nos períodos de recessão, com desemprego, arrocho salarial e elevação da inflação o sistema se vulnerabilize ainda mais, tendo que inclusive limitar-se ao atendimento das camadas de maior renda, aquela / que ainda suporta pagar as prestações da casa própria.

(11) FAGNANI, EDUARDO e SILVA, PEDRO L. BARROS - "Dilemas do Reordenamento da política social na transição democrática - ANPOCS - 1985. Ver também "Relatório sobre a situação social do País - Volume II - NEPP - IE - UNICAMP - 1985.

A segunda característica desse padrão de intervenção é a excessiva centralização do poder de decisão política e do controle sobre os recursos financeiros e institucionais na esfera federal.

No caso da política habitacional esse processo de centralização se cristalizou ao longo do período autoritário na incumbência da gestão da política habitacional à órgãos federais como o Ministério do Interior e o próprio BNH, sem a participação democrática dos interessados, no processo de decisão sobre o tipo de política a ser implementada e sobre a destinação dos recursos.

Uma terceira característica é quanto a forma como se estruturaram as relações entre o público e o privado nos processos de formulação e de gestão das políticas, ou seja geralmente há a possibilidade de ocorrer que alguns segmentos privados e burocráticos / busquem maximizar seus interesses particulares em detrimento do interesse coletivo. Isso leva a questão maior que é a busca de mecanismos pelos quais a sociedade possa estabelecer controles efetivos sobre as ações do Estado.

Como quarta característica ressalta-se os consequentes e reduzidos graus de efetividade dos programas sociais. No caso da política habitacional o índice de apenas 7,7% do saldo total de financiamentos realizados no âmbito do SFH que foram destinados à mutuários com renda inferior a 3,5 salários mínimos mensais, mostra a pouca efetividade desta política social em atingir aqueles que mais necessitam da ação do Estado, a sua pouca efetividade em compensar os efeitos nefastos do processo de acumulação, concentrador de renda.

Essas características permeiam de modo geral o conjunto das políticas sociais desenvolvidas no pós 1964.

Podemos então caracterizar esse padrão a partir de algumas / questões mais articuladas como: o perfil de financiamento, o formato institucional, o processo decisório e os graus de efetividade da política desenvolvidas

No próximo capítulo tentaremos caracterizar melhor a evolução desses itens durante os vários períodos da evolução do Sistema Financeiro da Habitação e do próprio Banco de Habitação Popular. (12).

Por hora, concluímos que a ação do Governo Depois de 1964 , em geral se caracterizou por uma política social no campo da habitação onde:

- o perfil de financiamento foi essencialmente, inadequado pois, baseava-se em fontes onerosas de recursos, que tentavam ser auto-sustentáveis como num modelo empresarial de financiamento.
- o formato institucional, bem como o processo decisório / foram centralizadores do poder, enfim frutos de um regime autoritário.
- os graus de efetividade por consequência, foram muito reduzidos.

(12) Na ocasião estabeleceremos também uma periodização mais detalhada do que a apresentada neste capítulo.

III- TRAJETÓRIA DO SFH/BNH E O ESGOTAMENTO DA POLÍTICA HABITACIONAL

A criação do BNH foi o passo inicial no sentido de se estabelecer uma nova política habitacional. A partir de então configurou-se um novo padrão de política social, com determinadas características para o perfil de financiamento, para o formato institucional, para o processo decisório e para os graus de efetividade desta.

No início dos anos 80, esse padrão se mostrará definitivamente inadequado, começando a levar a um esgotamento da política / habitacional. Na verdade, esse esgotamento já vinha se conformando a muito tempo, sendo um processo resultante da própria inadequação deste padrão.

Para entendermos a dimensão desse esgotamento bem como as suas verdadeiras causas vamos procurar analisar a evolução dos quatro aspectos que caracterizam o padrão da política habitacional, utilizando para tanto uma periodização da história do SFH/BNH em 4 grandes períodos:

- 1º período: 1964 a 1969 - fase de criação e estruturação do sistema

- 2º período: 1970 a 1979 - reestruturação do BNH, transformação em banco de segunda linha, atuação do banco em desenvolvimento urbano nos primeiros anos da década e retorno a partir de 1975 a uma atuação mais voltada para a produção de habitação.

- 3º período: 1980 a 1984 - marcado pelos impactos da política recessiva que provocará a partir de 1983 uma profunda crise no sistema como um todo.

- 4º período: 1985 até início de 1989 - período da Nova República, quando inúmeras iniciativas acabaram por produzir uma profunda desorganização institucional no setor a partir da extinção do BNH em fins de 1986.

A criação de um banco - o BNH - ao contrário das soluções anteriores baseadas em órgãos previdenciários (Caixas, Institutos de Aposentadoria e Pensões e Fundação da Casa Popular) foi a solução para o formato institucional na estratégia da política habitacional do pós 64.

A criação desse banco como o órgão central do SFH significou, sem dúvida um considerável avanço para o setor. A conformação do aparato burocrático SFH/BNH, com o objetivo de construir ou viabilizar a aquisição da casa própria para as classes de menor / renda, através de dezenas de agentes, sem dúvida era uma forma / de atender a demanda habitacional de forma mais abrangente, ao mesmo tempo que buscava absorver a capacidade administrativa do setor privado e buscava a centralização normativa necessária para assegurar a eficiência do sistema.

Mas essa estrutura foi se tornando cada vez mais complexa impossibilitando o desenvolvimento de mecanismos e instrumentos / eficientes de acompanhamento e controle do sistema como um todo , permitindo que o processo decisório centralizado acarretasse no afastamento dos objetivos essenciais do sistema, principalmente a aquisição de habitação para população de baixa renda.

O que aconteceu é que o formato institucional do organismo criado - um banco - ao qual, foram delegadas tanto funções eminentemente políticas quanto operativas, gerou conflitos de natureza estrutural de grandes proporções, ou seja não permitiu que se compatibilizasse as funções de gestor e implementador de uma política social com as exigências de operação de um banco.

Desta forma, neste primeiro período (1964-1969) o governo autoritário partindo da concepção de que o problema habitacional tinha que ser enfrentado como forma do novo regime se mostrar sensível às necessidades das massas, adota uma linha de solução empresarial no lugar do velho clientelismo que dominara a política habitacional até então. Ao invés de fazer do problema uma questão / ideológica, a reclamar mudanças na própria estrutura da sociedade,

como fizera o populismo até então, o novo regime veria antes de tudo o problema como uma matéria técnica, onde a solução empresarial e a politicamente "neutra" seria possível.

Com efeito o SFH seria integrado por diversos órgãos que lhe dariam suporte institucional para o cumprimento de sua missão : o BNH (órgão central), os órgãos federais, estaduais e municipais (inclusive as sociedades de economia mista como as COHAB), as sociedades de crédito imobiliário e fundações etc. A estruturação de todo esse aparato institucional seria imprescindível para o desenvolvimento de uma política habitacional. O importante a ressaltar é que as soluções empresariais não são suficientes para resolver o problema para todas as classes de renda. O formato institucional - banco - poderia até ser uma solução para os problemas para todas as faixas de renda, mas para as classes de renda mais baixa não há como enfrentar o problema sem a presença de subsídios explícitos.

Quanto aos mecanismos de financiamento, nos primeiros anos / desse período, 1964-66, as fontes de recursos eram formadas por fundos compulsórios, depósitos a fundo perdido dos empregadores, equivalente a 1% da folha de salários pagos aos trabalhadores sujeitos a C.E.T., dotações orçamentárias da União e de 4% do valor dos aluguéis recebidos pelos proprietários de imóveis (rembolsáveis num / prazo de 20 anos). Mas essa composição de recursos é integralmente substituída em 1966 com a criação do FGTS.

Como fundo específico para a habitação, a base contributiva do FGTS provém da obrigatoriedade dos empregadores depositarem, em nome de "direitos" dos trabalhadores, a quantia de 8% do salário / pago relativo ao mês anterior ao do recolhimento, cujos recursos passam a vincular-se a programas habitacionais que seriam geridos pelo BNH.

O BNH ficou então responsável pela gestão do FGTS que substituiu as demais fontes de recursos do sistema, aumentando assim / significativamente o volume de recursos para o financiamento de programas habitacionais., porém ficou restrito à recursos remunerados e

e de características cíclicas, o que posteriormente provocará sérios problemas para o Sistema, principalmente nas épocas de crise e recessão econômica (quando os níveis de emprego e salário da economia como um todo diminuem, e com eles os recursos do FGTS)

A criação do FGTS contribuiu consideravelmente para que o BNH atuasse como banco de primeira linha, dirigindo a maior parte de seus recursos aos segmentos da população de menor renda, neste período inicial, conforme mostra a tabela 2.

TABELA 2

QUANTIDADE E VALOR DAS UNIDADES E FINANCIADAS, NO PERÍODO DE 1964 A 1969

OPERAÇÕES CONTRATADAS

ANOS	ÁREA INTERESSE SOCIAL		OUTROS(*)		TOTAL BNH		SBPE	
	VUF (UPC)	Nº UNID.	VUF (UPC)	Nº UNID.	VUF (UPC)	Nº UNID.	VUF (UPC)	Nº UNID.
1964	136	8.612	—	—	136	8.618	—	—
1965	159	16.732	—	—	159	16.732	—	—
1966	196	23.279	—	—	196	23.279	368	5.466
1967	254	59.391	95	441	260	59.832	494	25.935
1968	284	90.630	547	2.606	292	93.236	522	47.126
1969	288	106.195	375	10.322	295	116.517	546	41.942
TOTAIS	1.317	304.845	1.017	13.369	1.338	318.214	1.930	120.469

FONTE: BNH, 1985

(*) RECON + POLOS ECONÔMICOS

NOTAS: 1) Não estão incluídos os empréstimos complementares para infra-estrutura e equipamentos comunitários não incidentes nas prestações habitacionais para a área de interesse social do BNH.

2) Não foram incluídas 1.159 unidades financiadas pelo BNH.

3) Os Valores Unitários de Financiamento, no caso do BNH correspondem aos valores unitários médios de empréstimo.

Nesse período também se estabeleceu o campo de atuação dos agentes públicos e privados que seguiriam regras específicas para aplicação dos recursos.

A divisão do mercado habitacional foi assim estabelecida:

- 1-) o mercado popular, onde às COHABs caberiam oferecer financiamentos com prazos máximos de 20 anos e taxas de juros de 2% a 6%a.a., destinadas à habitações de valor unitário até 75 vezes o maior salário mínimo, cujas prestações não poderiam exceder 25% da renda familiar.

- 2-) o mercado econômico, onde as Cooperativas ofereceriam financiamentos com prazos de 15 e 20 anos, à taxas de juros de 7% a 10%, destinadas imóveis com valor unitário até 120 vezes o salário-mínimo, cujas prestações não excederiam a 25% da renda familiar.
- 3-) o mercado médio, que seria atendido pelo setor privado através das S.C.I. - Sociedades de Crédito Imobiliário e seus financiamentos poderiam alcançar até 500 vezes o valor do salário mínimo, cujas taxas de juros situavam-se entre 10% e 12%a.a., com prazos de 3 a 9 anos com prestações de no máximo 25% da renda familiar.

Esse arcabouço institucional montado durante este primeiro período de estruturação do SFH visava diminuir as carências habitacionais e ao mesmo tempo demonstrava a preocupação do governo com um dos problemas mais urgentes naquele momento. Desta forma, o desempenho do BNH, nesse período, quando as COHABs buscaram se firmar como instrumento da política social do governo na área de habitação, foi por conseguinte de uma considerável efetividade, até o fim dos anos 60

A produção, no ano de 1964 destinada a faixa de interesse social (segmento atendido pelas COHABs, para população de 1 a 3 salários mínimos mensais) foi de 8.618 unidades, passando para 106.195 no ano de 1969. Isto totalizou no período 304.845 unidades destinadas à faixa de interesse social.

Desta forma analisando a efetividade da política nesse período do ponto de vista do número de unidades financiadas para classes / mais baixas podemos constatar que dum total de 318.214 unidades / 69,5% foram para as faixas de interesse social (304.845). Portanto, não podemos negar a relativa efetividade alcançada neste primeiro período.

Nos esses bons resultados foram acompanhados por crescentes índices de inadimplência dos mutuários das COHABs, chegando a representar nos primeiros anos da década de 70, cerca de 50% de financiamentos com atraso de uma prestação e 30% com mais de 3 meses de atraso.

TABELA 3

EVOLUÇÃO DOS DADOS SOBRE INADIMPLÊNCIA DAS COHABs - BRASIL -
1971/1974

Ano (Posição do 4 trimestre)	% de Habitações com atraso	% de Habitações com mais de 3 meses de atraso
1971	50	30
1972	54	25
1973	54	28
1974	67	30

FONTE: Banco Nacional da Habitação (BNH).
Carteira de Operações de Natureza Social, Serviço de Estatística e Informações.

In: Maricato, 1977, p.45.

Esse aumento da inadimplência dos mutuários das COHABs é acompanhado pela perda do dinamismo dessas instituições que no período 1970-74 financiariam apenas 76.746 unidades habitacionais, menos da metade da etapa anterior.

Ao mesmo tempo que as COHABs vão perdendo dinamismo devido / ao aumento da inadimplência de seus mutuários, que por sua vez é expressão nítida da incompatibilidade de uma política habitacional baseada na auto-sustentação financeira para as classes mais carentes, estas mesmas instituições vão ter que assumir maiores responsabilidades.

A responsabilidade das COHABs torna-se ainda maior com a transformação do BNH de autarquia em empresa pública, passando este a atuar exclusivamente como banco de segunda linha, isto é em articulação com agentes que repassam os créditos por ele concedidos e se responsabilizam pelas operações realizadas.

Foi assim que se transferiu a seus agentes um elevado número de créditos referentes à mutuários de baixa renda, até então / sob responsabilidade direta do BNH. Além disso, o BNH também vai a partir da década de 70 sofrer uma diversificação de seus programas de ação, passando também a atuar mais como um banco de desenvolvimento urbano, chegando em 1974 com um volume significativo / de recursos destinados a essa área (cerca de 1/4 do total de recursos aplicados) em detrimento dos investimentos em habitações.

Já começa, então, no início da década de 70 uma sensível modificação no aparato institucional da política habitacional que comprometerá a sua efetividade social. Na verdade, a evolução do padrão da política habitacional é marcada por uma sequência de contradições: como poderia o BNH transformar-se em banco de segunda linha transferindo a responsabilidade pelos recursos financiados a seus agentes (COHABs), justamente no momento que começa a tornar-se evidente a dificuldade de se operar no mercado popular? Como ampliar suas funções atuando em financiamento de desenvolvimento urbano, se nem ao menos conseguia cumprir o seu restrito papel de financiar habitações para população de baixa renda?

É a partir desse segundo período que o redirecionamento / dos financiamentos para as classes de maior renda coloca-se quase que como uma imposição para se manter um bom desempenho empresarial do BNH. Assim por exemplo, entre 1970-74, foram financiadas / 404.123 unidades para o mercado médio, contra 157.748 para o mercado econômico e apenas 76.746 para o mercado popular.

A efetividade social se analisada somente do ponto de vista do número de unidades financiadas por segmento do mercado, ainda esconde a distorção maior da política implementada, pois, não

leva em conta o fato de que o custo médio unitário de uma moradia do mercado médio é no mínimo quatro vezes maior do que o de uma habitação popular. Soma-se a isso o fato de que a clientela do mercado popular é substancialmente maior, termos absolutos que as demais, e o grau de efetividade fica ainda mais comprometido.

As aplicações no mercado médio, além de permitirem juros mais altos (10% a 12%a.a.) do que os do mercado popular (2% a 6%a.a.), eram atraentes também por não apresentarem nessa época os altos índices de inadimplência.

Menos de 6 anos após esse redirecionamento dos financiamentos das COHABs a sua situação de crise foi revertida. A inadimplência com mais de 3 meses de atraso reduziu-se a 12,6% e quase todas as Companhias começavam a apresentar um saudável desempenho econômico-financeiro, chegando em 1977 o número de financiamentos para o mercado popular superar os destinados ao mercado médio. O número de financiamentos entre 1975-80 foi de 749.911 contra os 318.214 entre 1964-69.

Algumas medidas que proporcionaram o fortalecimento das COHAB e a diversificação dos programas foram: a ampliação das faixas de atendimento para famílias com rendimento entre 3 e 5 salários mínimos, aumento dos limites de financiamento individual, criação de 2 programas específicos para atender as faixas mais pobres da população, em 1975, o PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados e em 1979 o PROMOR&R - Programa de Erradicação da Subhabitação. (13)

(13) ver o quadro 1 sobre os principais programas do SFH.

QUADRO 1

PRINCIPAIS PROGRAMAS DO SFH

SFH		FEDERAÇÃO E SUBPROGRAMAS
1. HABITAÇÃO E OPERAÇÕES COMPLEMENTARES	RENTA FAMILIAR DE ATÉ 3 SM	PROMONAR - PROGRAMA DE ERADICAÇÃO DE SUFARIAS COES: HABITAÇÕES, LOTES URBANIZADOS, INFRA-ESTRUTURA E EQUIPAMENTO COMUNITÁRIO PROGRAMA NACIONAL DE AUTOCONSTRUÇÃO: HABITAÇÃO E INFRA-ESTRUTURA
	RENTA FAMILIAR DE 3 A 5 SM	EDUAB - HABITAÇÕES, LOTES URBANIZADOS, INFRA-ESTRUTURA E EQUIPAMENTO COMUNITÁRIO FICAM - CONSTRUÇÃO, APLICAÇÃO OU MELHORIA (FI) FINANCIAMENTOS INDIVIDUAIS
	RENTA FAMILIAR DE 5 A 10 SM	COOPERATIVAS HABITACIONAIS PROSINDI - TRABALHADORES SINDICALIZADOS DE BAIXA RENDA PROHASP - SERVIDORES PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA PROEMP - EMPREGADOS DE EMPRESAS PRIVADAS
	RENTA FAMILIAR ACIMA DE 10 SM	RECON - MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO (SBPE) CICAP - CONSTRUÇÃO DA CASA PRÓPRIA/FINANCIAMENTOS INDIVIDUAIS (SBPE) CONDOMÍNIO (SBPE)
2. INFRA-ESTRUTURA (DE DESENVOLVIMENTO URBANO)		RECUPERAÇÃO DE CONJUNTOS INFRA-ESTRUTURA E EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS TERRENO - AQUISIÇÃO ANTECIPADA DE TERRENOS
3. SANEAMENTO BÁSICO		CURA - COMPLEMENTAÇÃO URBANA CPM - DESENVOLVIMENTO DE CIDADES DE PORTE MÉDIO PRODEPO - DESENVOLVIMENTO DE POLOS ECONÔMICOS FIPLAN - PLANEJAMENTO URBANO DAS CIDADES EDU - FUNDOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO
4. APOIO TÉCNICO E FINANCIAMENTO		REFINAG - SISTEMAS DE ADARTECIMENTO DE ÁGUA REFINESG - SISTEMAS DE ESCOTO FIDREN - SISTEMAS DE DRENAGEM FINEST - RECURSOS PARA INTEGRALIZAÇÃO DOS FAE ESPES - ESTUDOS E PESQUISAS TREINAT - TREINAMENTO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA FINACO - REGIR/REINVEST - CAPITAL DE GIRO E INVESTIMENTO EM ATIVO FIXO APOIO AO SEFE - ASSISTÊNCIA FINANCEIRA PRODEC - DESENVOLVIMENTO DE COMUNIDADES
S.F.P.F.		INCORPORAÇÃO - PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO POR EMPRESÁRIO CICAP - AQUISIÇÃO DE TERRENO E CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÃO POR PESSOAS FÍSICAS CONDOMÍNIO PROAREAS - PARCELAMENTO E URBANIZAÇÃO DE ÁREAS PROEC - EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS PRODICON - MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO PROFIAM - AQUISIÇÃO E MELHORIA DA HABITAÇÃO

ODS.1. NAO ESTÃO INCLUIDOS NESTE ESQUEMA OS PROGRAMAS RELATIVOS A GARANTIAS E LIQUIDAZÃO DO SFH.

Do ponto de vista da efetividade social o desempenho do BNH na década de 70 já mostrava profundas alterações face aos objetivos iniciais de sua criação.

A produção habitacional para a área de interesse social / caiu significativamente. Em 1970 a produção caiu para 72.932 e em 1971 caiu ainda mais, chegando a 58.260 unidades. Em 1974 este número atingiu 16.572 unidades. (Tabela 4)

Tabela 4

SFH - QUANTIDADE E VALOR MÉDIO DAS UNIDADES FINANCIADAS, NO PERÍODO DE 1970 A 1979
OPERAÇÕES CONTRATADAS

BRASIL								
ANOS	SFH							
	ÁREA INTERESSE SOCIAL		OUTROS (*)		TOTAL BNH		SBPE	
	VUF (UPC)	No. UNID.	VUF (UPC)	No. UNID.	VUF (UPC)	No. UNID.	VUF (UPC)	No. UNID.
1970	327	72.932	393	10.212	336	83.144	581	72.838
1971	322	58.260	378	10.799	331	69.059	711	58.531
1972	431	37.364	486	15.440	447	52.804	947	66.635
1973	426	48.834	770	22.324	534	71.158	1.181	76.623
1974	486	16.572	918	19.211	718	35.783	1.345	68.260
1975	391	62.144	1.231	16.401	566	78.545	1.548	64.512
1976	585	126.277	1.188	34.476	698	160.753	1.616	189.722
1977	581	135.920	1.114	24.677	671	160.597	1.523	58.813
1978	548	243.043	1.429	22.599	623	265.642	1.394	58.143
1979	763	235.535	1.390	25.804	771	261.339	1.415	109.718
TOTAIS	4.816	1.036.881	9.217	281.543	5.695	1.238.824	12.097	726.165

FONTE: SFH/BNH, 1985.

(*) RECON + POLOS ECONÔMICOS.

NOTAS: 1) Não estão incluídos os empréstimos complementares para infra-estrutura e equipamentos comunitários não incidentes nas prestações habitacionais para a área de interesse social do BNH.

2) Não estão incluídas 1.159 unidades financiadas pelo BNH e ainda por discriminar.

3) Os valores unitários de financiamento, no caso do BNH, correspondem aos valores unitários médios de empréstimo.

A baixa efetividade do Sistema começou a ser visualizada a / partir deste período (1970-74), quando o BNH afastou-se do mercado de habitações populares e ampliou sua participação nos mercados de mais altas rendas, e também quando aumentou os financiamentos destinados

ao desenvolvimento urbano, cuja participação cresceu bastante até 1976, se estabilizando em 30% aproximadamente. (Tabela 5.)

Tabela 5

APLICAÇÕES DO BNH POR GRUPOS E PROGRAMAS - BRASIL
(% em Recursos Financeiros)

	até 1975	1976	1977	1978	1979	1980
Habitação	75,07	53,70	63,03	67,64	66,36	68,09
Desenvolvimento Urbano	17,26	37,30	30,93	28,33	29,77	29,12
Apoio Técnico Financeiro	7,67	9,37	6,63	4,03	3,87	2,79
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

1. Produção e comercialização, habitação, interesse social, inclusive lotes urbanizados, complementos da habitação (SBPE).
2. Urbanização, saneamento, transporte, polos econômicos, equipamento comunitário e Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano.
3. Materiais de construção-produtor, pesquisas e planos, treinamento, assistência técnica e apoio do SIPHAP/SBPE/SFS.

FONTE: BNH Notícias, nº 16, agosto/81.

In: Maricato, 1977, p.45.

Outros fatos que demonstraram a tendência do BNH abandonar sua postura de racionalidade empresarial, adaptando-se a mecanismos que tornassem mais amenas a situação dos mutuários, em geral, foram a criação do Plano de Equivalência Salarial - PES e do Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS.

Inicialmente, quando da criação do SFH haviam 2 tipos de planos de reajustes das prestações: os Planos A e B. O Plano A estava destinado às classes de baixa renda enquanto o B estava voltado para os demais setores da população.

O reajustamento das prestações do Plano A seria feito de acordo com o salário mínimo, enquanto que as do Plano B seriam de acordo com a UPC. O reajustamento dos saldos devedores nos dois planos se dava de acordo com a UPC. No Plano B como se seguia o mesmo processo para reajustamento da prestação e do saldo devedor a extinção da dívida se daria exatamente no prazo contratado. Entretanto no Plano A, sendo a fórmula de correção da prestação di-

ferente da utilizada para o saldo devedor, a quitação da dívida poderia ou não se dar dentro do prazo contratado. Esse prazo poderia encurtar-se ou alongar-se dependendo da relação entre a elevação do salário, que afetaria a correção das prestações e o reajustamento / da UPC, fator determinante da atualização do saldo devedor.

Como aconteceu de os salários terem uma queda real muito acentuada após o regime militar, o resgate da dívida tornava-se possível através de contínuas dilatações dos prazos de amortização. Para atenuar tal situação o BNH instituiu o FCVS, com o objetivo de estabelecer um limite para possíveis dilatações do prazo de resgate da dívida. Ao admitir que se saldasse a dívida apurada no máximo até o fim do prazo contratado, o BNH estava de fato abrindo caminho para subsidiar parte da moradia e reconhecendo a impossibilidade de uma política estritamente empresarial para as famílias de baixa renda.

Em 1970 o Plano A é substituído pelo Plano de Equivalência Salarial e é estendido também para os mutuários do mercado econômico e médio. O Plano B muda apenas de nome passando a denominar-se Plano de Correção Monetária - P.C.M. podendo ser usado por empresários e demais adquirentes do mercado médio.

A principal inovação do PES era a fixação do número de prestações a serem pagas pelos adquirentes de financiamento habitacional. O mutuário pelo PES não tem motivo para se preocupar com o saldo devedor já que a dívida é dada por um número fixo de prestações. O FCVS assumiria a responsabilidade pelo saldo devedor dos financiamentos contratados.

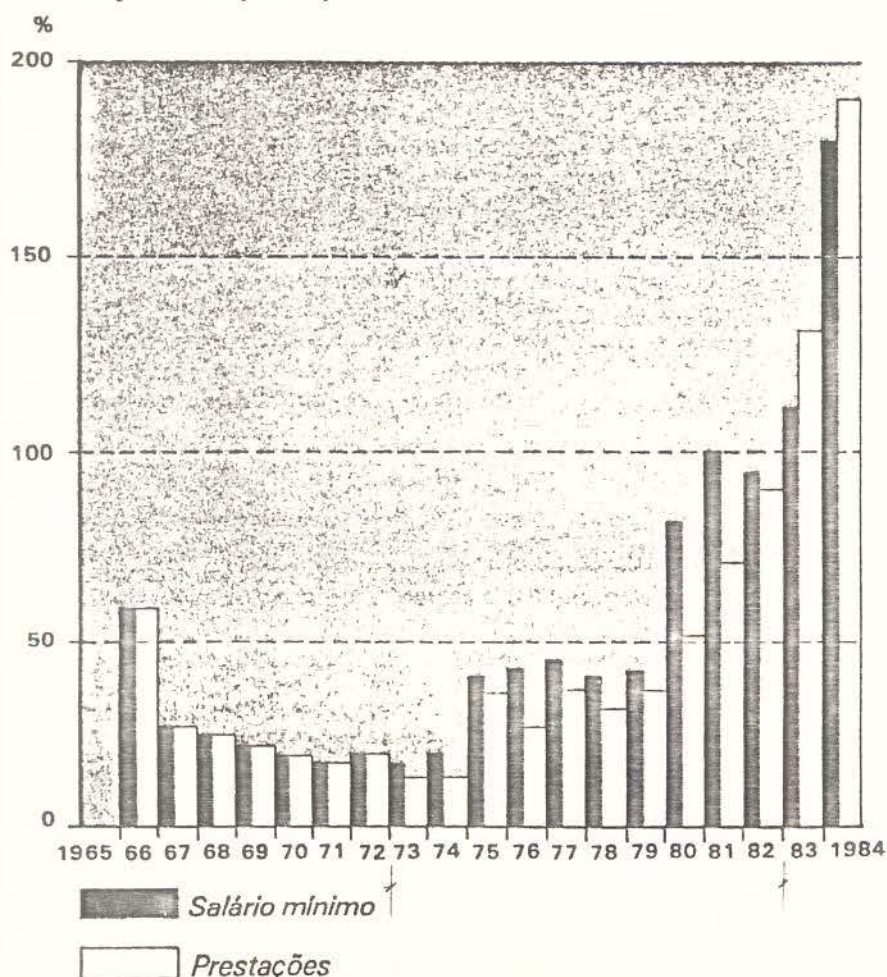
Assim a dificuldade do mecanismo de sustentação financeira do SFH advém da necessidade de compatibilizar aplicações de longo / prazo com formas de captações de curto prazo (prestações mensais, arrecadação do FGTS, cadernetas de poupança) dentro de um ambiente econômico caracterizado por altas taxas inflacionárias e diferentes índices de reajustes dos ativos e passivos do Sistema.

Desta forma, o BNH fez bastante esforço em compatibilizar os efeitos da inflação com a capacidade de pagamento dos mutuários. Desde sua criação procurou acomodar-se às dificuldades conjunturais através da criação de novos sistemas de amortização, dilatação de prazos, alteração dos índices de reajustes e finalmente com a criação do FCVS, possibilitou a concessão de subsídios, embora indiscriminadamente. Tentou sempre compatibilizar o reajuste das prestações com a capacidade de pagamento dos mutuários, sempre na tentativa de reduzir os índices de inadimplência.

A tabela 6 mostra a relação entre o índice de reajuste do salário mínimo e os reajustes das prestações do SFH. Nota-se que durante o período 1965-72 foi mantida uma perfeita paridade entre o reajuste das prestações e do salários. A partir de 1973 as prestações foram reajustadas a níveis sistematicamente inferiores ao dos

TABELA 6

Confronto entre o salário mínimo e o reajuste das prestações do S.F.H.



até que a partir de 1983 a situação se inverte, passando o reajuste das prestações a superar o dos salários.

A partir de então a "gritaria" é geral, passando a prestação da casa própria comprometer parcela cada vez maior da renda / dos mutuários, já diminuída pela política salarial e agora ainda mais comprometida pelos aumentos das prestações, justamente num período de acirramento da crise econômica. (Tabela 7)

TABELA 7

Evolução do Comprometimento da Renda Familiar Segundo Diferentes Faixas de Renda para Imóveis Adquiridos entre 1972 e 1984

Ano Assinatura Contrato	Faixas de 3 Salários Mínimos		Faixas de 10 Salários Mínimos		Faixas de 15 Salários Mínimos	
	Na Data do Contrato	Em 07/84	Na Data do Contrato	Em 07/84	Na Data do Contrato	Em 07/84
1972	25,3	13,3 - 12,0	34,8	22,2 - 12,6	38,2	27,0 - 11,2
1973	25,7	13,8 - 11,9	35,0	22,9 - 12,1	38,4	27,8 - 10,6
1974	26,2	14,4 - 11,8	36,2	24,5 - 11,7	39,6	30,7 - 8,9
1975	26,0	15,1 - 10,9	36,0	25,5 - 10,5	38,9	30,6 - 8,3
1976	26,6	17,3 - 9,3	36,9	29,1 - 7,8	39,5	34,6 - 4,9
1977	27,1	18,3 - 8,8	37,1	30,5 - 6,6	39,5	36,0 - 3,5
1978	27,9	19,0 - 8,9	37,7	31,2 - 6,5	38,5	36,1 - 2,4
1979	28,2	20,0 - 8,2	38,0	32,7 - 5,3	40,2	38,5 - 1,7
1980	29,4	24,5 - 4,9	39,0	38,7 - 0,3	40,2	49,8 + 9,6
1981	30,6	31,1 + 0,5	39,9	36,2 + 5,3	40,2	51,8 + 11,6
1982	34,1	38,0 + 3,9	43,6	54,0 + 10,4	43,7	58,7 + 15,0
1983	33,4	34,8 + 1,4	43,0	48,6 + 5,6	43,7	52,4 + 8,7
1984	32,9	32,9 0	42,8	42,8 0	43,7	43,7 0

Fonte: Grupo de Trabalho instituído pela instrução I.P. 008/85 do presidente do BNH.

Dessa forma o terceiro período da trajetória do SFH compreenderá os anos de 1980 até 1984. Será um período caracterizado pela crise econômica, cujos impactos a nível do SFH se dará via política econômica de caráter recessivo, com crescentes índices de desemprego, de inflação e queda dos níveis salariais.

Nesse período os mecanismos de financiamento da política habitacional tornariam-se evidentemente inadequados, pois as altas taxas de desemprego levariam a redução da arrecadação líquida do FGTS a política salarial de reajustes abaixo da inflação reduziria a capacidade de pagamento dos mutuários, os altos índices de inflação e o descompasso entre as contas a pagar e receber gerado pela diversidade dos índices de correção dos salários e prestações se agravam.

A nível do formato institucional o Sistema não vivenciou mudanças significativas neste período. Apenas criou-se alguns programas na tentativa de intensificar a ação na área social, como por exemplo o Programa Especial de Apoio a População pobre das Zonas Canaviais do Nordeste, o Plano de Casa Rural, Programa Nacional de Auto-Construção - Projeto João de Barro, entre outros.

Quanto a gestão financeira, este período caracterizou-se por algumas medidas que visaram compatibilizar a capacidade de pagamento dos mutuários com o valor das prestações mas foram medidas insuficientes para reverter a tendência ao colapso do Sistema que se evidencia neste momento quando as taxas de inflação superaram os 200% (durante o ano de 1983).

Com o grande aumento da inflação o saldo devedor dos contratos é inflado pela correção monetária e juros correspondentes, tornando-se gigantesco. A política de arrocho salarial contribui ainda mais para o crescimento do resíduo no final dos contratos pois as prestações continuam a ser reajustadas pelo PES.

O BNH se responsabilizaria pelo pagamento dos saldos devidos, ou seja assumindo enormes dívidas que os recursos do FCVS não seriam capazes de cobrir. (14)

Dessa forma, o colapso do SFH tem a ver com a crise econômica (aumento de inflação, política de arrocho salarial, aumento do desemprego) e com a sua própria operacionalização que, na tentativa de compatibilizar uma política habitacional (que deveria estar voltada para as classes mais populares e portanto requeria subsídios explícitos) com mecanismos de financiamento cíclicos.

(14) O FCVS é formado por uma taxa de contribuição paga por todos os adquirentes de financiamento habitacional, mas dado o aumento dos saldos devedores não amortizados no final dos contratos esses recursos se mostraram insuficientes.

Sem levarmos em conta o real desempenho do Sistema do ponto de vista de sua efetividade social (isto é sem nos preocuparmos agora com o fato de se os financiamentos executados foram suficientes para diminuir o déficit habitacional ou melhorar as condições de habitação em geral, e sem ponderarmos se esses financiamentos / vieram privilegiar as classes mais necessitadas) podemos neste momento, fazer uma breve avaliação do desempenho do sistema do ponto de vista de sua operacionalização financeira.

O esgotamento financeiro a que se verá exposto o SFH, primeiramente se deveu ao esgotamento de seus mecanismos de financiamento.

Como sabemos os três sustentáculos básicos do Sistema são os recursos do FGTS, as cadernetas de poupança e o retorno das / aplicações via pagamento das prestações pelos mutuários. Com o acirramento da crise econômica e com a política ortodoxa desenvolvida pelo Governo esses sustentáculos vão se mostrando frágeis, comprometendo a entrada de recursos para o Sistema.

A arrecadação líquida do FGTS vai diminuindo seja pela diminuição da arrecadação bruta (motivada pelo aumento do desemprego ou diminuição do nível dos salários) ou seja pelo aumento dos saques (que são aumentados pelo desemprego e rotatividade da mão-de-obra), conforme tabelas 8 e 9.

A arrecadação bruta dos recursos do FGTS diminui significativamente a partir de 1979, sendo crítico o desempenho entre 1983 e 1984. O volume de saques aumentou progressivamente e à taxas elevadas até 1983. Até 1980 a proporção entre saques sobre depósitos dificilmente passava de 50%. Em 1982 ela cresce para 60,3%, em janeiro de 1983 passa para 95% e em abril os saques são maiores que os depósitos em 11,6%, pela primeira vez desde a criação do fundo.

A arrecadação líquida declina drasticamente a partir de 1979 chegando em 1984 a uma arrecadação líquida real 73% inferior a de 1979.

TABELA 8

BRASIL
EVOLUÇÃO DO FGTS/FLUXOS NO PERÍODO
1979/85

(Em Cz\$ mil de 1985) (1)

Anos	Arrecadação Bruta (A)	Saques (B)	Arrecadação Líquida (C = A - B)	B/A (Em %)
1979	18.793.399	9.908.398	8.885.001	52,72
1980	17.724.265	10.273.324	7.450.941	57,96
1981	17.463.884	10.936.968	6.526.916	62,63
1982	18.948.587	11.956.802	6.991.785	63,10
1983	15.531.942	13.208.381	2.323.561	85,04
1984	12.437.247	10.003.008	2.434.239	80,43
1985	13.857.166	9.457.513	4.399.653	68,25

FONTE: BNH Conforme Banco Central do Brasil - Boletim Mensal Vol. 20, Num. 2, Fev/84 (Dados de 1979/83) e Vol. 22, Num. 3, Mar/86 (Dados de 1984/85).

(1) Valores Inflacionados pelo IGP - DI "Coluna 2" (IBRE/FGV) MULTIPLIC. Média Anual.

TABELA 9

BRASIL
EVOLUÇÃO DO FGTS/FLUXOS NO PERÍODO
1979/85

(Ano Base - 1979 = 100)

Anos	Arrecadação Bruta (A)	Saques (B)	Arrecadação Líquida (C = A - B)
1979	100,00	100,00	100,00
1980	94,31	103,68	83,86
1981	92,93	110,38	73,46
1982	100,83	120,67	78,69
1983	82,65	133,30	26,15
1984	66,18	100,95	27,40
1985	73,73	95,45	49,52

FONTE: BNH Conforme Banco Central do Brasil - Boletim Mensal Vol. 20, Num. 2, Fev/84 (Dados de 1979/83) e Vol. 22, Num. 3, Mar/86 (Dados de 1984/85).

Outra comparação que evidencia a diminuição relativa dos recursos para a política habitacional é mostrada na tabela 10.

TABELA 10

PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS PRINCIPAIS RECURSOS DO SFH — FGTS (ARRECAÇÃO LÍQUIDA) E CADERNETA DE POUPANÇA (CAPTAÇÃO LÍQUIDA) — NO PIB E NA POUPANÇA NACIONAL BRUTA

ANOS	Em relação ao PIB (%)			Em relação à Poupança (1) (%)		
	FGTS	Cad. Poupança	Total	FGTS	Cad. Poupança	Total
1970	0,8	0,5	1,3	3,0	1,8	4,8
1975	0,8	1,7	2,5	2,4	5,2	7,6
1980	0,5	1,1	1,6	2,3	4,8	7,1
1983	0,2	1,3	1,5	1,1	7,4	8,5
1984	0,2	0,6	0,8	...	...	...

FONTE: FGV e BNH

(1) Poupança bruta = Total de recursos para formação de capital = Poupança líquida do setor privado + Depreciação capital fixo + Poupança em C/C do governo + Saldo do Balanço de pagamentos em conta corrente.

O segundo sustentáculo do SFH, as cadernetas de poupança foram particularmente penalizadas pelos impactos negativos da política econômica sobre a massa de salários. Mesmo assim apresentou taxas de crescimento real positivas, embora oscilantes, motivadas muito mais por um processo de transferência de haveres monetários (papel moeda em poder do público e depósitos à vista) para haveres não monetários (entre eles a caderneta de poupança, títulos da dívida pública, etc) do que pela evolução da massa de salários. Mesmo com o aumento do desemprego e com a desindexação dos salários as cadernetas de poupança aumentaram sua arrecadação via repasse de "saldos de caixa" / que tentavam se proteger da inflação. (Tabela 11)

O retorno das aplicações com o pagamento das prestações pelos mutuários foi vulnerabilizada com a política salarial que corrigiu os salários por índices inferiores ao da inflação (80% do INPC para

a classe média, maior parte dos mutuários). Houve com isso um aumento do índice de inadimplência, atingindo-se um patamar crítico para a estabilidade do sistema: 26,3% em dezembro de 1980 para 43,6% em julho de 1983 e 50,9% em junho de 1984.

TABELA 11

BRASIL
EVOLUÇÃO DO SALDO DOS PRINCIPAIS HAVES FINANCEIROS
1979/85

(Em Cr\$ Milhões de 1985) (6)

Especificação	Posição em 31/12						
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (5)
1. Haveres Monetários (1)	182.858	155.618	138.677	116.675	90.038	84.515	104.755
2. Haveres Não-Monetários	379.464	317.558	418.835	511.407	617.374	684.543	848.046
2.1 Caderneta de Poupança	114.123	107.342	129.020	151.953	189.468	203.483	228.043
2.2 Depósitos a Prazo Fixo	89.465	69.636	80.995	87.798	100.287	127.106	147.008
2.3 Letras de Câmbio	40.805	29.969	25.648	34.482	33.398	31.953	36.661
2.4 Letras Imobiliárias	2.837	1.744	1.402	797	825	439	127
2.5 Tit. da Div. Pub. Fed. (2)	113.686	92.412	160.328	208.856	265.458	293.863	402.731
2.5.1 ORTN (3)	54.770	64.187	103.112	169.991	216.280	275.953	341.130
2.5.2 LTN	58.916	28.225	57.215	38.865	49.178	17.910	61.601
2.6 Outros (4)	18.548	16.455	21.443	27.522	27.939	27.699	33.476
3. Total de Haveres Financeiros (1+2)	562.323	473.176	557.513	628.082	707.412	769.058	952.801

FONTE: Banco Central do Brasil - Boletim Mensal - Vol. 20, Núm. 10, Out/84; e Vol. 22, Núm. 3, Mar/86.

(1) Papel Moeda em poder do Público e Depósitos à Vista.

(2) Em poder do Banco Central do Brasil e em poder do Público.

(3) A partir de Dez/81 corresponde ao somatório das carteiras do Banco do Brasil (Valor Contábil) e do Banco Central (ORTN = Número de títulos X Valor Nominal; LTN = Valor de face).

(4) Inclui Títulos da Dívida Pública Estadual e Municipal e OTN.

(5) Dados Provisórios.

(6) Valores Inflacionados pelo IGP - DI "Coluna 2" (IBRE/FGV) MULTIPLIC. Média Anual.

Mas a política econômica recessiva não se restringiu apenas a vulnerabilizar as fontes de recursos do SFH. A incapacidade dessa política em conter o processo inflacionário aliada a política de arrocho salarial levada a cabo pelo regime militar, também colaboraram indiretamente para o desequilíbrio financeiro do sistema ao requerer / medidas que adaptassem o aumento das prestações à capacidade de pagamento dos mutuários. Com isso foram criados mecanismos operacionais / como o PES e o FCVS que fizeram aumentar a diferença entre o ativo e o passivo do Sistema.

Outro fator que aumentou a crise do SFH foi a elevação das despesas patrimoniais do BNH em consequência das intervenções e liquidações de entidades do SBPE, como os famosos escândalos financeiros da Delfin, Hsapa, Habitasul, Comind, Auxiliar, entre outros.

O esgotamento financeiro da política habitacional foi então um fruto da crise econômica do país como um todo, mas foi também, e principalmente, devido a sua própria configuração e evolução de seus mecanismos operacionais que o seu potencial explosivo tornou-se possível.

Esse esgotamento a que se vê exposto esse padrão de política habitacional terá suas causas determinadas pela própria forma como o Estado autoritário a conduziu, pela própria forma do aparato institucional montado como estratégia de ação, pelo próprio processo decisório centralizado e pelos respectivos mecanismos de financiamento restritos a recursos remunerados e de características cíclicas. Esse esgotamento será acelerado, tornando-se crítico a continuidade do mesmo padrão.

Devemos lembrar ainda, que o esgotamento do padrão da política habitacional é um esgotamento do ponto de vista social, porque / essa política além de não conseguir atender às necessidades habitacionais da população carente, também se vê impossibilitada de continuar financiando projetos para as classes médias.

O esgotamento financeiro acontece independentemente de seu esgotamento social. Ao contrário, podemos afirmar que o esgotamento financeiro que é mais uma causa da reduzida efetividade social do Sistema, se bem que a efetividade sempre se mostrou baixa mesmo antes do esgotamento financeiro se evidenciar. Dessa forma, a baixa efetividade deixa de ser uma mera questão de escolha de interesses a privilegiar e passa a ser condição necessária (não suficiente) para equilíbrio do Sistema. É por isso que a efetividade esteve bastante comprometida neste período (1980-84), principalmente no ano de 1983, quando o número de financiamentos na área social reduziu-se para 54.174, enquanto que no âmbito do SBPE esta redução foi proporcionalmente menor, pois foram financiados 132.637 unidades. (Tabela 12)

TABELA 12

SFH - QUANTIDADE E VALOR MÉDIO DAS UNIDADES FINANCIADAS, NO PERÍODO DE 1980 A 1984

OPERAÇÕES CONTRATADAS

ANOS	BRASIL							
	SFH							
	AREA INTERESSE SOCIAL				OUTROS (*)			
	TOTAL CNI				SBPE			
	VUF (UPC)	No. UNID.	VUF (UPC)	No. UNID.	VUF (UPC)	No. UNID.	VUF (UPC)	No. UNID.
1980	525	273.520	1.240	20.193	574	293.713	1.520	260.727
1981	554	197.450	1.405	12.496	608	210.954	1.687	230.903
1982	618	285.436	1.365	19.828	663	305.266	1.635	250.306
1983	852	54.174	1.198	9.046	902	63.220	1.534	132.637
1984	622	116.294	956	1.241	625	117.535	1.535	89.743
TOTAIS	3.171	926.882	4.192	64.796	2.122	990.712	7.919	972.366

FONTE: BNH, 1985.

(*) RECON + POLOS ECONÔMICOS

NOTAS: 1) Não estão incluídos os empréstimos complementares para infra-estrutura e equipamentos comunitários não incidentes nas prestações habitacionais para a área de interesse social do BNH.

2) Não estão incluídas 1.159 unidades financiadas pelo BNH e ainda por descriminar.

3) Os valores unitários de financiamento, no caso do BNH, correspondem aos valores unitários médios de empréstimo.

Para melhor visualizarmos a efetividade social do SFH desde 1964 até o fim deste terceiro período, inícios da Nova República, podemos observar a tabela 12. O SFH financiou nestes anos 4.392.517 unidades habitacionais das quais 2.559.759 (58%) destinaram-se a área de interesse social e 1.832.759 atenderam aos setores de classe média (42%), proporções não condizentes com um Sistema que visava atender prioritariamente as classes mais baixas.

A tabela 13 também fornece subsídios para uma análise da efetividade do sistema até 1984.

TABELA 13

SFH: NÚMERO DE UNIDADES FINANCIADAS (OPERAÇÕES CONTRATADAS)
1964 - 1985 - BRASIL

ANO	SFH			
	ÁREA INTERS SOCIAL	OUTROS(*)	TOTAL BNH	SBPE
1964	8.618		8.618	
1965	16.732		16.732	
1966	23.279		23.279	5.466
1967	59.391	441	59.832	25.935
1968	90.630	2.606	93.236	47.126
1969	106.195	10.322	116.517	41.942
1970	72.932	10.202	83.144	72.036
1971	58.260	10.799	69.059	50.531
1972	37.364	15.440	52.804	66.685
1973	48.834	22.324	71.178	76.623
1974	16.572	19.211	35.783	60.268
1975	62.144	16.401	78.545	64.512
1976	126.277	34.476	160.753	109.722
1977	135.920	24.677	160.597	58.013
1978	243.043	22.599	265.642	58.143
1979	253.535	25.804	261.339	109.718
1980	273.520	20.139	293.713	268.727
1981	197.458	13.496	210.954	230.953
1982	285.436	19.820	305.236	250.306
1983	54.174	9.046	63.220	132.637
1984	116.294	1.241	117.535	89.743
1985 (1º sem)	11.601	442	12.043	13.678
TOTAL	2.280.209	279.550	2.559.759	1.832.758

FONTE: BNH/DPLAC (1º sem. 1985)

(*) RECON + POLOS ECONÔMICOS --

TABELA 14

Brasil
Distribuição dos Financiamentos Habitacionais
no Âmbito do SFH por Faixa de Renda
1965/84

Faixas de Renda Familiar (S.M.) (1) e (3)	Valor Unitá- rio Máximo de Financia- mento (UPC)	% do Nú- mero de Mutuários	% Acumu- lado do Número de Mutuários	% do Saldo dos Finan- ciamentos	% Acumu- lado do Saldo dos Financia- mentos
Até 1,5	450	20	20	1,3	1,3
1,5 a 3,5	900	32	52	5,1	6,4
3,5 a 5,0	1.350	13	65	14,1	20,4
5,0 a 7,0	1.800	12	77	20,4	40,8
7,0 a 9,0	2.250	10	87	22,3	63,1
9,0 a 11,0	2.700	5	92	11,9	75,0
11,0 a 16,5	3.500	7	99	23,2	98,2
Superior a 16,5	5.000	1	100	1,8	100,0

FONTE: Dados extracontábeis do SBPE e DPLAC/BNH.

(1) A estimativa da distribuição por faixas de renda tomou por base os valores de prestações e salário mínimo do terceiro trimestre de 1983.

Pela tabela 14 podemos observar que 52% dos mutuários que receberam financiamentos do SFH entre 1965-84 estão na faixa até 3,5 salários mínimos, mas estes representam apenas, estes usufruíram de tão somente 6,4% do total do Saldo dos financiamentos.

O quarto período do SFH têm início com o advento da "Nova República". O novo governo herdara problemas como o baixo desempenho social do Sistema, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do Sistema, e sobretudo a cobrança por parte dos movimentos de mutuários de uma solução para o SFH, sem que fossem penalizados.

A par dos problemas mas sem ter clara a natureza das questões que estavam levando o Sistema a insolvência, o primeiro passo do novo governo é o de criação de um grupo de trabalho de alto nível formado pelos vários segmentos da sociedade, para estudar os problemas do SFH e propor formas de solucioná-los.

Aparentemente, abria-se a possibilidade de rompimento com o padrão de política habitacional vigente até então pois, ao se constituir o GTR/SFH - Grupo de Trabalho para Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação, com a participação de vários segmentos da sociedade, não se estava, aparentemente, utilizando^{do} do processo decisório / centralizado, característico daquele padrão.

Vamos dedicar especial atenção ao estudo do período mais recente do SFH, que se inicia com a "Nova República", tentando avaliar as atitudes tomadas pelo governo, para sabermos se realmente poderíamos ter a esperança de modificação do padrão da política habitacional, é o que esperamos com o próximo capítulo.

IV- POLÍTICA HABITACIONAL NA NOVA REPÚBLICA

A Nova República inicia-se em março de 1985 e vários eram os problemas que o governo teria que enfrentar, entre eles o do SFH e BNH.

A Nova República assumiu o governo com o compromisso de resgatar a enorme dívida social deixada pelo regime militar. Para tanto o governo definiu como prioridade social a erradicação da miséria da fome e do desemprego e implantação de reformas estruturais que / possibilitassem a desconcentração da terra e da renda. Comprometeu-se ainda com a retomada do crescimento econômico e com a ampliação dos investimentos sociais propondo-se a redefinir um modelo de desenvolvimento nacional, de modo a condicionar a política econômica às prioridades sociais.

No campo social, o governo da Nova República, procurou conceber e implementar um programa social de emergência, priorizando o combate à pobreza. Para isso foi criada a Comissão para o Plano do Governo - COPAG, cujas propostas estavam contidas no documento / "Subsídios para Ação Imediata Contra Fome e Desemprego". (15)

A primeira consideração da Nova República quanto ao setor habitacional já se fazia sentir neste documento, que sugeria a implantação do Plano de Urbanização de Periferias que estaria a cargo do BNH e teria como medidas:

- a) produção de lotes urbanizados e auto-construção de moradias;

(15) A COPAG foi criada pelo então eleito presidente Tancredo Neves cujo vice era José Sarnei. Com a morte de Tancredo, Sarnei assume, reafirmando os princípios estabelecidos no documento da COPAG.

- b) extensão da rede de abastecimento de água e esgoto sanitário às periferias metropolitanas e aglomerações urbanas;
- c) urbanização básica dos "bolsões de pobreza"
- d) recuperação de conjuntos habitacionais.

Medidas estas que se justificavam pela rapidez no processo de mobilização dos agentes e início das obras, pelo baixo custo de investimento per capita, por atender famílias de baixa renda e pelo maior impacto multiplicador sobre o emprego.

Com a morte de Tancredo Neves e a ascensão de José Sarney como presidente da República esses objetivos são praticamente reafirmados no Programa de Prioridades Sociais (P.P.S.) lançado em maio de 1985. Na área habitacional o PPS priorizou a implementação dos programas de lotes urbanizados, a auto-construção, as melhorias habitacionais e as obras de infra estrutura.

O relatório da COPAG e o PPS fazem parte de uma série de planos e programas elaborados após 1985 nos quais o governo tenta deixar clara sua predisposição de se redifinir o padrão de intervenção do Estado nas áreas sociais.

Além do Relatório da COPAG e do PPS foram elaborados o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR), o Relatório Final do Grupo de Trabalho para a Reformulação do SFH (GTR - SFH), o Debate Nacional sobre Reformulação do SFH e a Nova Política Urbana (MDU/IAB-1986), o Programa de Ação Governamental (PAG-1987-1991) e durante o período de desmontagem institucional do SFH o Simpósio Nacional de Desenvolvimento Urbano (1988). (16)

O I PND-NR foi divulgado em novembro de 1985 e reconhecia o quadro de carência existente no setor habitacional, estimando um

(16) Algumas propostas de alguns desses documentos serão apontadas com mais detalhes no próximo capítulo.

déficit de cerca de 7 milhões de moradias;

Este documento também reconhece que:

- 1) foram reduzidos os graus de efetividade alcançados, pela política habitacional do pós-64, tendo atendido mais a população de renda média e alta, enquanto a população de renda baixa, que é a maioria teria usufruído de apenas 10% dos recursos do Sistema;
- 2) a capacidade de intervenção estatal no campo habitacional teria se estreitado devido aos impactos da política econômica recessiva do pós-64;
- 3) a necessidade de controle do endividamento público também implicou na redução dos recursos disponíveis ao BNH
- 4) Outros fatores de caráter mais estrutural também teriam contribuído para a insuficiência dos recursos alcançados ou seja, fatores ligados ao próprio modelo de auto-sustentação do SFH, que exige para seu equilíbrio financeiro que o aumento dos recursos destinados a população de baixa renda seja simultaneamente acompanhada dos recursos destinados à população de maior renda, comprometendo assim a reorientação dos recursos para programas sociais;
- 5) a má alocação de recursos decorre da centralização política institucional e da ausência de participação da sociedade civil nos processos decisórios da política habitacional.

Realmente, estes pontos representam indícios do questionamento por parte do governo do padrão da política habitacional que se consolidou no pós-64.

Expressa-se assim o diagnóstico que o governo da Nova República faz do problema habitacional. A nosso ver, um diagnóstico correto que levaria a necessidade de se propor certas modificações urgentes.

Dessa forma, as diretrizes que o Governo da Nova República se propunha a seguir para orientar sua atuação no setor habitacional eram as seguintes:

- compromisso de redirecionar a política habitacional no / sentido de atingir os extratos de menor renda;
- metas físicas ambiciosas: construir no período 1986-89 , cerca de 1.3 milhões de novas moradias das quais 834 mil (64%) deveriam destinar-se às famílias com renda até 3 salários mínimos;
- reconhecimento de que para alcaçar esses objetivos seria fundamental alterar a natureza dos recursos mobilizados até então, apontando a necessidade de recursos fiscais da União para ampliar o volume de aplicações em programas voltados para população de renda inferior a 3 salários mínimos;
- o compromisso, enfim de promover ampla e profunda reforma no SFH.

A nível institucional a ação imediata da Nova República no setor, parecia ser totalmente radical e inovadora. Isso se expressou pela atitude estratégica de extinção do BNH, que ignorou inclusive as propostas apresentadas pelo GTR/SEH, que pretendiam a transformação do BNH em "Agência do Governo Federal" para financiar e repassar recursos para custear programas de desenvolvimento urbano.

A princípio esta atitude parecia de grande significação / para mudança do SFH, mas como se verá mais tarde, apenas levou o Sistema a um longo período de indefinição que culminará, na realidade, com o seu desmonte institucional.

A evolução do aparato institucional da política habitacional da Nova República será marcada pela criação, inicialmente, do MDU - Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, mais / tarde pelo MHU - Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e

Meio Ambiente e por último pelo MBES - Ministério da Habitação e Bem-Estar Social.

Com o MDU (Decreto nº 91.145 de 15/03/85) sugere-se a possibilidade da existência de um órgão federal encarregado da centralização e gestão da política nacional de habitação, saneamento básico, desenvolvimento urbano (infra-estrutura e serviços públicos) e meio ambiente. Assim, o MDU passou a incorporar o BNH, o CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, o CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente, e o DNOS - Departamento Nacional de Obras de Saneamento.

Em 21 de novembro de 1986, em meio ao Plano Cruzado II, o governo resolve extinguir o BNH através do Decreto-Lei nº 2.291 e transfere para a Caixa Econômica Federal, suas atribuições e funções de órgão central da Política Nacional de Habitação, vinculando a C.E.F. ao Ministério da Fazenda e a gestão do SFH ao BACEN. A partir dessa medida, repudiada por vários setores da sociedade e veemente contestada pelos funcionários do BNH, se instalou um período de profunda crise institucional, financeira e política no âmbito do SFH como um todo.

Em 22 de outubro de 1987 o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU), subordinando-se ao recém criado Ministério.

Em 12 de setembro de 1988 o MHU passou a denominar-se / MBES (Ministério da Habitação e Bem-Estar Social) e com isso o CNDU, o CONAMA e o SEMA são transferidos para o Ministério do Interior. Ao MBES foram acoplados os seguintes órgãos: a SEAC (Secretaria de Ação Comunitária), ligada anteriormente à Presidência da República; a CORDE (Coordenadoria para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência), a LBA (Fundação Legião Brasileira de Assistência e a FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor)

Como resultado da criação do MBES tem-se, de um lado a incorporação da coordenação da política de assistência social no âmbito desse Ministério e de outro lado, a transferência da Política Nacional de Saneamento para órbita do Ministério da Saúde e as demais políticas urbanas para o Ministério do Interior.

Por último, no início de 1989 (15/01/89) o governo Federal tentou extinguir o MBES através de uma medida Provisória a qual / foi rejeitada pelo Congresso Nacional. Entretanto em 16/02/89 através da Lei nº 7.739 o MBES foi extinto sem que houvesse sequer uma proposta de colocação de outro organismo em seu lugar. Assim, passaram para o Ministério da Fazenda o controle das atividades do / SFH via CEF, sendo as demais funções e órgãos transferidos para o Ministério do Interior.

Como se vê estas constantes alterações no arranjo institucional teve como resultado uma verdadeira desorganização institucional, com completa ausência de unicidade no comando das ações na área habitacional.

Paralelamente a este processo, a Constituição de 1988 promoveu juntamente com a reforma tributária, a descentralização administrativa passando para os governos locais a responsabilidade de custeio e prestação de diversos serviços públicos.

Os programas de saneamento básico e de habitação, de acordo com a nova Constituição, deverão ser promovidos pelas três esferas do governo, porém permanece indefinida a forma como serão custeados esses investimentos, a quem deverá se dirigir ou mesmo definição em relação à política de subsídios.

Atualmente a distribuição de competências, pelo menos a nível formal, entre as agências federais é a seguinte:

- Ministério do Interior: está responsável pela política habitacional;
- SEAC: está responsável pela gestão do Programa Nacional de Multirões Habitacionais;

- Ministério da Fazenda: está responsável pelas atividades financeiras do SFH;
- BACEN: é o órgão normativo e fiscalizador do SBPE;
- Caixa Econômica Federal: está com dupla função - como banco de segunda linha, enquanto gestor do FGTS e como banco de primeira linha, enquanto agente do SBPE (captando e aplicando os recursos das cadernetas de poupança);
- COHABs que nas esferas estaduais e municipais estão respondendo pelas funções de agente promotor e financeiro dos empreendimentos habitacionais.

Essa dispersão institucional associada a subordinação da CEF ao Ministério da Fazenda e a política habitacional ao Ministério do Interior tem fragilizado a atuação no setor.

Com a transferência do SBPE para o BACEN, parte dos haveres / não monetários representados pelas Cadernetas de Poupança passaram / ao controle das Autoridades Monetárias, estando pois esses recursos afastados de sua devida aplicação no setor habitacional.

Quanto aos recursos do Sistema, o SBPE foi responsável, no bênio 1987-88, pela arrecadação de mais de 80% dos recursos captados pelo SFH, os quais foram dirigidos majoritariamente para as famílias com rendimentos superiores a 10 salários mínimos. Os recursos das Cadernetas de Poupança vem crescendo substancialmente nos 2 últimos anos conforme mostra a tabêla 15.

Por outro lado, o segmento do SFH que opera com recursos do FGTS vem perdendo sua capacidade de investimento. A queda da arrecatlíquida do FGTS tem-se dado em função do aumento dos saques para indenização. Mas os recursos também tem diminuído devido a redução das receitas do financiamentos advindos quer da redução do valor das / prestações concedidas: aps mutuários, quer do reescalonamento das dívidas das Companhias Habitacionais e das Empresas Estaduais de Saneamento. (Tabela 16)

TABELA 15

CADERNETAS DE POUPANÇA

EVOLUÇÃO DOS RECURSOS CAPTADOS

Ano	Captação Líquida (milhões OTNs)
1980	240
1981	480
1982	393
1983	218
1984	97
1985	70
1986	-229
1987	732
1988	721

FONTES: BNH e ABECIP

in IPEA, 1989

TABELA 16

EVOLUÇÃO DO FGTS - 1980/1988

Em OTNs milhões								
A n o	Arrecadação Bruta A	S A Q U E S						Arrecadação Líquida
		Moradia B	B/D	Indenizações C	C/D	Total D	D/A	
1980	282	44	0,27	118	0,73	162	0,57	120
1981	348	61	0,29	152	0,71	213	0,61	135
1982	383	72	0,31	164	0,69	236	0,62	147
1983	364	76	0,26	220	0,74	296	0,81	68
1984	327	66	0,25	196	0,75	264	0,81	63
1985	340	51	0,21	188	0,69	239	0,70	101
1986	421	37 ⁽¹⁾	0,15	210 ⁽¹⁾	0,85	247	0,59	174
1987	395	30 ⁽¹⁾	0,12	219 ⁽¹⁾	0,82	249	0,63	146
1988	385	35 ⁽¹⁾	0,14	217 ⁽¹⁾	0,85	252	0,65	133

FONTES: BNH e CEF

(1) valores estimados

A tabela 17 mostra que os recursos para política habitacional tem crescido significativamente mais em 1987/88 em relação ao PIB.

TABELA 17

EVOLUÇÃO DO FGTS E CADERNETA DE POUPANÇA

EM RELAÇÃO AO PIB - 1980/1988

Em %

Ano	Captção Líquida FGTS	Captção Liq. Poupança	(A+B)
	PIB	PIB	
	(A)	(B)	
1980	0,56	1,11	1,67
1981	0,65	2,30	2,95
1982	0,70	1,86	2,56
1983	0,33	1,07	1,40
1984	0,29	0,45	0,74
1985	0,43	0,30	0,73
1986	0,69	-0,90	-0,22
1987	0,86	2,80	3,36
1988	0,51	2,76	3,27

FONTES: BNH, CER, ABECIP e IBGE

No período 1985/1988 apesar das frequentes modificações ao nível do aparato institucional da política habitacional, o número / de financiamentos promovido pelo SFH, alcançou a marca de 736 mil unidades. Desse total 373 mil foram destinados aos estratos de mais baixa renda, representando 51% do total enquanto que a faixa de atuação do SBPE atingiu 49% do total de financiamentos concedidos pelo Sistema, conforme tabela 18

TABELA 18

NÚMERO DE FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELO SFH (1985-1988)

Anos	BNH e CEF	SBPE	Total do SFH	Em mil unidades
1985	58	64	122	
1986	77	20	47	
1987	129	105	234	
1988	109	174	284	
Totais	373	363	736	

No ano de 1988, além das 109 mil unidades contratadas pela CEF e das 174 pelo SBPE, foram conveniadas pela SEAC - Secretaria Especial de Ação Comunitária 350 mil unidades habitacionais através do Programa Nacional de Multirões Habitacionais e 34 mil pelo MBES - Ministério do Bem-Estar Social, totalizando entre compromissos e convênios para produção habitacional, o montante de 667 mil moradias. Se estes compromissos forem concretizados, os programas habitacionais estariam atendendo 113% da necessidade de novas habitações geradas pelo crescimento demográfico de 1988 - historicamente os programas governamentais tem atendido a cerca / de 35% dessas necessidades. Como resultado ter-se-ia a efetiva redução do déficit habitacional, principalmente na faixa inferior a 3 salários mínimos. (Tabelas 19 e 20)

TABELA 19

RELAÇÃO ENTRE O NÚMERO DE HABITAÇÕES FINANCIADAS POR PROGRAMAS HABITACIONAIS A PARTIR DE COMPROMISSOS FIRMADOS E AS NECESSIDADES DE MORADIAS PARA ATENDER O CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO URBANO EM 1988, POR FAIXA DE RENDA FAMILIAR

Faixa de Rendimento Em Salários Mínimos	Habitações Necessárias (A)		Habitações Financiadas (A)		B/A
	Em mil unidades	%	Em mil unidades	%	
+ Até 3	224	38	407	61	1,82
+ de 3 até 5	94	16	70	11	0,74
+ de 5 até 10	141	24	61	9	0,43
+ de 10	131	22	129	19	0,98
T o t a l	590	100	667	100	1,13

FONTES: BNH, CEF, MBES e SEAC
in IPEA, 1989

TABELA 20

NÚMERO DE HABITAÇÕES FINANCIADAS POR PROGRAMAS HABITACIONAIS MEDIANTE COMPROMISSOS FIRMADOS POR FAIXA DE RENDA FAMILIAR - 1988

(Em mil unidades)

Faixa de Renda em Salários Mí- nimos	S F H				C O S T O	M B E S	T O T A L	
	FGTS	SBPE	T O T A L				Nºs Abs.	%
			Nºs	Ans.				
A t é 3	23	0	23	8	350	34	407	61
+ de 3 até 5	70	0	70	25	0	0	70	11
+ de 5 até 10	5	56	61	21	0	0	61	9
+ de 10	11	118	129	46	0	0	129	19
Total	109	174	283	100	350	34	667	100

FONTES: BNH, CEF, MBES e SEAC
in IPEA, 1989

A posição atual dos diferentes setores ligados à questão habitacional, sejam técnicos, burocráticos, acadêmicos, empresariais e políticos é de perplexidade e de expectativa.

Mas um consenso ao menos transparece, a situação de desorganização institucional, de indefinição política e de instabilidade financeira do setor não pode permanecer por muito mais tempo sob a pena de se aprofundar o déficit habitacional das diversas camadas da população inclusive das médias, e contribuir para debilitar ainda mais as condições de moradia das populações, principalmente das mais pobres.

A constatação da gravidade do problema habitacional no país e o reconhecimento da questão como um grave problema social a ser enfrentado, tem perpassado os discursos de praticamente todos os candidatos a presidente da República neste período de campanha eleitoral, porém permanece a impressão que a grande maioria dos candidatos não elaborou sequer um programa mínimo, ou mesmo diretrizes gerais para enfrentar o problema.

Hoje, a menos de 15 dias do Segundo Turno das eleições, os dois candidatos a Presidência da República ao invés de detalhar mais os seus objetivos quanto à política habitacional que pretendem desenvolver, preferem disputar o pleito atacando-se um ao outro, afirmando que o seu adversário não merece o voto do eleitor porque nem sequer tem programa de governo definido. Mas, nem um nem outro expõe claramente as suas metas para os diferentes setores da política social do país.

Estamos pois nos deparando com um momento crucial de definição para os rumos da política habitacional e, como podemos perceber novamente, trata-se de um limite estritamente político.

V- PROPOSTAS PARA REFORMULAÇÃO DO SFH

Várias são as propostas de mudanças para a política habitacional que vão surgindo ao longo do processo de crise do SFH. Cada uma / delas privilegia a mudança de certos pontos de maneira a refletir as convicções política-ideológicas de seus formuladores.

Dado o grande número de trabalhos sobre propostas de mudança do SFH, das inúmeras propostas apresentadas nestes, somente nos resta a condição de escolher algumas delas para apresentarmos aqui.

Escolhemos então as propostas dos seguintes trabalhos:

- Relatório Final do GTR/SFH
- Debate Nacional sobre a Reformulação do SFH e a Nova Política Urbana (MDU/IAB - 1986)
- Simpósio Nacional de Desenvolvimento Urbano, e
- "Avaliação e Propostas de Reformulação do SFH" - Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque - 1985

Desenvolveremos mais detalhadamente as propostas do GTR/SFH e de Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque dado a impossibilidade de tratarmos de todas as outras com o mesmo detalhe.

PROPOSTAS DO GTR/SFH

O GTR/SFH foi instituído pelo Presidente da República José Sarnei, em 15 de agosto de 1985, com o objetivo de "analisar os fundamentos, a evolução e os programas do SFH", devendo apresentar subsídios e sugestões para a reformulação da política habitacional, com vistas a melhor compatibilizá-la com as diretrizes governamentais no campo do desenvolvimento social e econômico, consubstanciadas no / I PND/NR.

Em janeiro de 1986, o GTR/SFH apresentou ao Governo seu "Relatório Final", cujo primeiro capítulo expõe as premissas que teriam balizado os trabalhos do grupo e as quais deveriam ser consideradas na interpretação das suas proposições:

1) A questão habitacional é uma das dimensões da questão social e está vinculada ao estágio de desenvolvimento do país.

2) A questão da moradia para a população de baixa renda é um dever do Estado, que deve aplicar seus recursos exclusivamente no custeio de programas de conteúdo social, sendo ainda que esses investimentos não podem obedecer a lógica da equação financeira que é a essência do SFH, exigindo subsídios explícitos de origem fiscal.

3) Existem múltiplas formas de produção e acesso a melhores condições de moradia. A idéia de produção de casa nova e própria deve dar lugar à garantia de acesso à moradia digna, abrangendo além da casa nova própria, a moradia de aluguel, em comodato, por "leasing", bem como a simples melhoria física da moradia ocupada.

4) A moradia deve proporcionar a todas as famílias oportunidades de integração na comunidade e acesso a padrões sanitários mínimos a equipamentos comunitários e serviços de educação, saúde, lazer, enfim a toda infra-estrutura urbana. A habitação é pois parte da questão urbana.

5) A moradia deve ser encarada como processo e não como produto para que os projetos e a execução de programas de habitação sejam corajosamente descentralizados a fim de que os interessados possam participar efetivamente do processo.

6) O déficit habitacional, segundo informações do IBGE, em 1984, é de cerca de 1.200.000 moradias situadas em aglomerados inorgânicos ou sem acesso regular e destituídas de um ou mais serviços básicos de água, esgoto e energia elétrica. A partir desse conceito de déficit o prioritário seria um programa de urbanização simplificada e não a construção de habitação nova para população carente.

7) Deve-se procurar alternativas tecnológicas capazes de reduzir os custos globais das soluções habitacionais, juntamente com a justa remuneração da mão-de-obra e diminuição dos custos financeiros.

8) É reconhecido a inadequação dos recursos do FGTS e das cadernetas de poupança para o financiamento de programas de alta densidade social, que além de seguir a lógica empresarial, foram aplicados

em pequena parcela nos programas sociais, sendo necessária profunda mudança do Sistema para que suas aplicações se voltem para o social

9) Para enfrentamento da questão urbana exige-se que o Poder Público disponha de instrumentos eficazes de ação para permitir que a atuação dos governos federal, estadual e municipal seja mais integrada, mediante correta definição de suas competências.

10) O BNH deveria ser transformado em Agência do Governo Federal para financiar e repassar aos Estados e Regiões metropolitanas e municípios, recursos destinados a custear programas de desenvolvimento urbano.

11) A política habitacional deve proporcionar melhores condições de habitação, o que poderia ser conseguido através de lotes urbanizados onde as famílias poderiam edificar gradualmente suas moradias, com ou sem ajuda dos programas habitacionais. Também poderia melhorar as condições de moradia já ocupada através da legalização da posse da terra, melhoria das condições sanitárias e demais infraestrutura. Os recursos deveriam orientar-se para famílias de menor renda, priorizando as de renda mensal não superior a 3 salários mínimos.

Para fazer suas recomendações quanto aos recursos do Sistema o GTR/SFH leva em conta, além desses princípios, as origens da crise do SFH.

Assim, a crise do SFH que refletiria a expressiva redução dos recursos destinados ao financiamento de programas habitacionais decorreria:

a) da recessão econômica adotada como política oficial que diminuiria a oferta de emprego, a receita do FGTS e a renda dos assalariados atingindo negativamente a captação das cadernetas de poupança.

b) da política oficial de achatamento salarial com reflexos diretos sobre a receita do FGTS e indiretos sobre a capacidade de poupar dos assalariados, precipitando uma crise de inadimplência, de retorno das aplicações.

c) elevada taxa de inflação que aumenta a incerteza de todos os agentes envolvidos na política habitacional.

d) do aumento do desemprego resultante da recessão que pressionou o FGTS, aumentando o volume de saques e o uso sistemático do FGTS para minorar a aflição dos mutuários com a amortização das prestações habitacionais.

e) da baixa qualidade de diversos investimentos realizados de discutível prioridade social, de localização inadequada, de péssima qualidade e de elevado custo.

f) da altíssima taxa de juros, da liquidez e da segurança das aplicações de curto prazo que diminuíram o poder de competição das cadernetas de poupança em relação aos demais ativos financeiros, que o tratamento fiscal privilegiado dispensado a elas não bastou para compensar.

g) da fórmula infeliz do cálculo da correção monetária dos ativos financeiros que provocou fortes saques nos depósitos de caderneta de poupança para outras aplicações.

h) da considerável massa de créditos do BNH contra as massas das sociedades de crédito imobiliário em liquidação.

Entendendo a crise do SFH desta forma, o GTR/SFH faz as seguintes recomendações quanto aos recursos do sistema:

a) manutenção do desenvolvimento como diretiva principal da política econômica do governo, pois com o crescimento do Produto, ampliação da oferta de emprego, o FGTS teria seus recursos ampliados pela maior arrecadação e menor volume de saques.

b) política de salários que assegure aos trabalhadores reajustes médios acima da inflação, influenciando positivamente sobre a arrecadação do FGTS, sobre a capacidade de poupança dos assalariados e pois sobre os depósitos em caderneta de poupança, sobre a demanda por imóveis e sobre o grau de inadimplência dos mutuários.

c) medidas visando redução das taxas de juros praticadas no mercado financeiro para estas se alinharem às taxas asseguradas às cadernetas de poupança

d) destinação de recursos orçamentários a fundo perdido para custeio de programas sociais às populações de baixa renda.

e) mudanças na legislação do FGTS visando conter a rotatividade da mão de obra.

f) mudanças na legislação do FGTS para reduzir o prazo de que dispõe o empregador e a rede bancária privada para recolherem sua contribuição.

g) mudança na legislação do FGTS para regular o direito de saque.

h) renegociação com as COHABs, Cooperativa habitacionais e Companhias de Saneamento estaduais e municipais das atuais condições para pagamento dos empréstimos que tomaram.

i) aceleração da conclusão dos processos de liquidação extrajudicial das sociedades de crédito imobiliário.

Além dessas medidas que visam reverter o quadro de redução de recursos, outras que visam ampliá-los devem ser introduzidas:

a) criação de um novo tipo de caderneta de poupança para obtenção de financiamento para compra de imóvel, novo ou usado, para uso ou aluguel, em valor múltiplo da própria poupança ao qual o Poder Público agregaria sob a forma de subsídio e a título de estímulo, percentual do montante poupado.

b) estímulo à criação de mercado financeiro para desconto dos contratos de financiamento de longo prazo com a constituição de garantia hipotecária.

c) estímulos ao investimento em imóvel para aluguel e permitindo ao inquilino deduzir do imposto de renda como despesa pessoal os aluguéis pagos ao proprietário.

d) estímulos fiscais para que as empresas inclusive em associação apliquem recursos na construção de imóveis para aluguel aos seus trabalhadores.

e) indução aos Estados e Municípios para que apliquem parte / significativa de sua receita fiscal na execução de programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Recomendações quanto às aplicações do Sistema:

A outra face da crise do SFH que atingiu a credibilidade do próprio BNH aparece sob a forma de uma taxa de inadimplência que se explica por:

a) alguns instrumentos concebidos pelo BNH (como o CES - Coeficiente de Equiparação Salarial) se revelaram ineficientes e insuficientes para resolver a questão do descompasso entre a periodicidade da correção do saldo devedor dos financiamentos e a correção das prestações.

b) o efeito associado da estagnação e da inflação, agravado por uma política de arrocho salarial comprometeu a capacidade de pagar dos mutuários, cujos salários eram deliberadamente corrigidos por índices inferiores aqueles pelos quais se corrigiam os saldos devedores e das prestações.

c) a queda dos salários e dos níveis de emprego acompanhada pela elevação acima da taxa de inflação, do custo de produção da habitação fizeram acumular estoques de imóveis (crise do mercado imobiliário)

d) a dessintonia entre a lógica financeira com que operava o BNH e a capacidade de pagamento sobretudo dos mutuários de baixa renda explica em grande parte o elevado índice de atraso de pagamento das prestações.

Assim, para melhorar a qualidade de suas aplicações o Sistema deve:

a) estabelecer que as famílias de baixa renda pagarão não mais que um percentual de no máximo 15% da sua renda, procedendo-se a correção das prestações e dos saldos devedores pelos mesmos índices e no mesmo momento das correções de salários e fixando-se no contrato de financiamento o número de prestações a serem pagas.

b) estabelecer para as famílias entre 3 e 8 salários mínimos mensais que estas pagarão juros crescentes por faixa de renda, de 1% a 5%a.a., redefinindo-se os níveis máximos de comprometimento de / renda, os indicadores e a periodicidade de correção dos saldos devedores, reajustes salariais e reajustes de prestação habitacionais, procurando compatibiliza-los e respeitando-se o princípio de reajuste de salário da categoria profissional do mutuário.

c) admitir financiamento para construção de imóveis de aluguel, bem como financiar a compra e venda de imóveis usados.

d) exigir a pré-comercialização dos imóveis o que contribuiria para democratização dos programas sociais, pela participação / prévia da população o que também melhoraria a qualidade das aplicações.

Além de fazer recomendações quanto aos recursos do Sistema e quanto suas aplicações o GTR/SFH também teceu recomendações quanto ao desenvolvimento urbano, propondo a formulação e implementação de uma política Nacional de Desenvolvimento Urbano e a organização e funcionamento do MDU, CNDU, BNH e a participação dos agentes privados. Quanto ao BNH, o grupo em nenhum momento propôs sua extinção, mas uma ampla e profunda reformulação nos mecanismos de financiamento e no arcabouço político-institucional da política habitacional.

Assim, a partir da reafirmação dos principais objetivos da nova política sugerida pelo GTR/SFH é que deveriam ser reorganizados as instituições públicas incumbidas de planejar, programar e promover a execução da nova política.

Esses principais objetivos seriam:

a) apoio a institucionalização e à prática do planejamento urbano, bem como à gestão urbana necessária para implementá-lo.

b) apoio à melhoria da infra-estrutura urbana de maior interesse social, envolvendo investimentos e serviços como os de:

- 1) abastecimento de água potável
- 2) esgotamento sanitário
- 3) drenagem
- 4) destinação final de resíduos sólidos
- 5) limpeza pública
- 6) iluminação pública
- 7) sistemas viários

c) apoio à melhoria e adequação da oferta de equipamentos e ser
viços comunitários como:

- 1) saúde
- 2) educação
- 3) abastecimento
- 4) comunicação
- 5) lazer
- 6) segurança

d) apoio à solução do problema habitacional através da organiza
ção do espaço territorial e de:

- 1) legalização da posse da terra
- 2) acesso à lotes urbanizados, pelas famílias carentes
- 3) urbanização dos aglomerados de sub-habitacões
- 4) melhorias habitacionais

5) produção ou financiamento de aquisição de unidades habita
cionais novas ou usadas.

6) moradias de aluguel, "leasing", comodato e outras formas
de ocupação

- 7) financiamento de materiais de construção

e) apoio aos investimentos e aos serviços de transporte coleti
vo.

Quanto a redefinição do papel dos órgãos federais, o GTR/SFH
propõe:

a) atribuição ao Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU) da
coordenação das ações do Governo Federal nos campos de organização
territorial de política urbana e de desenvolvimento urbano para que:

1) em articulação com a SEPLAN e ouvido o CNDU, orientar o planejamento e a formulação de políticas e programas plurianuais de organização territorial e de desenvolvimento urbano, para encaminhar ao Presidente da República e aprovação pelo Congresso Nacional.

2) emitir, fazer implantar e controlar a observância das diretrizes gerais daquelas políticas.

3) supervisionar e controlar o aporte e a aplicação de recursos da União naqueles programas.

4) promover a articulação da União com os Estados Regiões Metropolitanas e Municípios, objetivando somar e potencializar esforços e recursos.

5) promover a supervisão das atividades do BNH.

b) redefinição da composição do CNDU para torná-lo mais expressivo dos diferentes segmentos sociais e com maior autoridade / de opinar sobre planejamento e desenvolvimento urbano

c) definição do BNH como Agência Financeira Federal para o Desenvolvimento Urbano.

d) redefinição da composição e das atribuições do Conselho / Curador do FGTS para habilitá-lo a permanente defesa do patrimônio dos trabalhadores e da destinação social que deve ter os seus recursos.

Quanto a forma de gestão do SBPE as opiniões do GTR/SFH foram divergentes:

"Linha A":

- O SBPE passaria do comando do BNH para o comando do Banco Central, como forma de reforçar os poderes e atribuições deste sobre o mercado financeiro em geral.

- o BACEN, em consequência, absorveria os fundos de liquidez e de garantia com o SBPE - os FAL, FGDLI, FCVS, seguros e semelhantes - ora administrados pelo BNH, bem como quaisquer problemas financeiros que este último viesse a ter em decorrência de suas funções de gestor do SBPE.

- o BACEN disciplinaria a atuação do SBPE de acordo com as prioridades, características e objetivos do mercado financeiro global, fazendo destinar parte dos recursos captados para aplicação habitacionais e levando-o a contribuir mais para a contenção das taxas / de juros, financiamento da dívida pública e das atividades produtivas

- a Caderneta de Poupança seria, então generalizada como / instrumento por excelência de captação de poupança a curto prazo, de estimulando-se por via fiscal as aplicações em "open market" e "overnight"

"Linha B":

- o SBPE seria mantido sob a gestão do BNH, preservando-se a unidade do SFH, bem como a unicidade e a interdependência dos recursos e aplicações habitacionais

- seriam aperfeiçoados os mecanismos de articulação e controle do BNH e do BACEN em relação ao SBPE, reafirmando-se e reforçando-se a autoridade e as atribuições gerais do BACEN em relação ao mercado financeiro global

- A estrutura de aplicações do SBPE seria aprovada periodicamente pelo Conselho Monetário Nacional, mediante proposta elaborada de comum acordo pelos presidentes do BACEN e do BNH e encaminhada à-quele consêlho pelos Ministros da Fazenda e do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

- A Caderneta de Poupança voltaria ao regime trimestral de crédito da correção monetária e juros, deixando de concorrer mais / fortemente com os depósitos à vista.

- Seria desnecessário dividir o SFH submetendo um de seus subsistemas à administração do BACEN somente com o fim de levar o SBPE a melhor se inserir no mercado financeiro global, devidamente reordenado.

PROPOSTAS DO DEBATE NACIONAL SOBRE A REFORMULAÇÃO
DO SFH E A NOVA POLÍTICA URBANA (MDU/IAB - 1986)

Em 27 de fevereiro de 1986 o MDU e o IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil assinaram um convênio para a realização de um debate nacional, tendo como tema "A Reformulação do SFH e a Nova Política Urbana". Coube então ao IAB a organização do debate e a sintetização de seus resultados num documento que foi enviado ao MDU e à Presidência da República. O debate foi realizado nos dias 10 e 11 de maio de 1986, simultaneamente em 23 capitais brasileiras, contando / com a participação de cerca de 700 entidades, num total de 1900 participantes entre representantes de entidades públicas, privadas e da comunidade.

Um fato muito importante relacionado a esse evento foi a intensa participação de dezenas de representantes de favelas e mutueiros, sendo a primeira participação popular do gênero, desde a criação do BNH em 1966. O clima era de euforia e esperança para os participantes populares no Debate realizado em São Paulo, afinal eles são os mais diretamente atingidos pela crise do BNH.

A participação popular constitui-se no ponto alto dos debates, pois os representantes de associações de favelas participaram como se estivessem defendendo, com unhas e dentes, os interesses dos 3,4 milhões de pessoas que ocupam 126 mil cortiços e mais de um milhão de moradores em barracos distribuídos pelos 1700 núcleos de favelas de São Paulo (17)

O debate teve como documento básico para discussão o Relatório do GTR/SFH. O relatório foi alvo portanto, de críticas e em consenso os participantes consideram-no abrangente demais por abri-

(17) Dados obtidos na revista "A Construção - São Paulo" nº 1997 de 19 de maio de 1986.

gar variados interesses. Consequência disso: o documento não definiria nenhuma linha política.

O conceito central que permeou o quadro de fundamentação e de proposição do Debate Nacional foi o caráter essencialmente social de que se deve revestir a política habitacional e os seus instrumentos. Consensualmente, considerou-se por decorrência a esta conceituação, que a política de desenvolvimento urbano deveria guardar estreita relação com a política habitacional, na medida em que ambas apresentam dupla dependência.

Essa formulação esteve expressa no conjunto das proposições quando colocada de forma enfática que: o BNH e o SFH deveriam se conceituar como instrumentos de caráter social, passando pelas noções de que o segmento da população com renda de 0 a 3 salários mínimos / deveria se constituir em clientela preferencial do Sistema, ao mesmo tempo em que o atendimento segmentos de mais altas rendas seriam providos pelo mercado, a necessidade de subsídio à habitação e serviços correlatos deveriam ser considerados prioridade absoluta; o provimento de moradia, dos serviços de infra-estrutura deveriam estar / correlacionados; e o direito à habitação equiparar-se aos direitos / fundamentais do cidadão independentemente de sua renda.

Quanto ao papel do Estado, enfatiza-se sua responsabilidade perante o provimento de habitações, o aparelhamento e a organização / do espaço, do sistema de cidades e do território. Entretanto, quanto ao grau de envolvimento do Estado as propostas aparecem bastante matizadas desde aquelas mais radicais (que propunham a extinção pura e simples do BNH) indo até aqueles de caráter mais reformista que propunham a transformação do BNH em agência governamental (autárquica), ou em Banco Central da Área Social.

Algumas das principais proposições que surgiram deste Debate foram:

- quanto a segmentação do mercado: propôs uma nítida segmentação, dentro do entendimento de que existe uma imbricação mútua entre

as políticas destinadas as diversas faixas de renda e que o atendimento das faixas inferiores só se viabilizará se equacionada concomitantemente ao equilíbrio entre oferta e demanda das faixas mais e levadas. O Debate Nacional entendeu que as faixas de alta renda não necessitam de financiamento público, podendo contar exclusivamente com os mecanismos normais de produção e colocação no mercado de imóveis; às faixas de renda média deveriam ser direcionados não apenas financiamentos para a propriedade em si, mas para o alugúel, o comdato, o "leasing", ou consórcio.

- quanto aos subsídios, enfatizou-se a necessidade do subsídio voltado à habitação popular podendo este vir a sofrer redução / futura à medida que se procedessem melhorias salariais e elevação do renda real da população

- quanto aos recursos, definiu-se que novas fontes deveriam ser criadas, principalmente aqueles advindos do Tesouro e que estes seriam canalizados para o suporte financeiro do subsídio à habitação destinada às faixas inferiores de renda

- quanto à aplicação dos recursos: sugerem seguir o princípio da equidade, onde todas as famílias do País deveriam ter acesso ao SFH através de financiamento igual a 3 vezes a sua renda anual, com prestações compatíveis com seu nível de renda e plena remuneração do FGTS, assegurado a integridade dos recursos do pecúlio dos trabalhadores.

PROPOSTAS DO SIMPÓSIO NACIONAL
DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Este Simpósio Nacional foi uma das iniciativas do Ministério da Habitação e Bem-Estar Social e foi realizado em abril de 1988.

As propostas daí surgidas foram distribuídas em:

- linhas de ação: deu-se ênfase às ações que viabilizassem a apropriação coletiva do espaço habitacional ou o aluguel de unidades pertencentes ao Estado, ou a promotores privados, programas estes / apoiados pelos órgãos oficiais responsáveis pela política habitacional.

- aspectos tecnológicos: ficou clara a necessidade de controle do custo de materiais de construção através de vários mecanismos como: compra antecipada, rigoroso controle de seus preços de comercialização, elaboração de planilhas de composição de custos de construção e simplificação de procedimentos necessários à liberalização de recursos para obras em andamento.

- aspectos administrativos-gerenciais: as recomendações reiteram o caráter social da habitação, reconhecendo a inviabilidade de atender os segmentos de menor renda da população através de mecanismos de mercado, ficando a gestão dos programas habitacionais - destinados aos segmentos abaixo da linha de pobreza - reservada aos estados e municípios, e os destinados aos segmentos de interesse social - situados acima da linha da pobreza - às Companhias de habitação e entidades semelhantes.

"AVALIAÇÃO E PROPOSTAS DE REFORMULAÇÃO DO SFH"MARCOS CINTRA CAVALCANTI DE ALBUQUERQUEESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULOFUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - 1985

As propostas de reformulação do SFH contidas neste trabalho de Marcos C. C. de Albuquerque partem das seguintes premissas:

1) O SFH foi criado tendo como objetivo fundamental a solução / da questão habitacional de interesse social. Entendendo-se por interse social as necessidades da faixa populacional de até 3 salários mínimos mensais, onde se concentram cerca de 77% do déficit habitacio-
nal brasileiro, podendo em condições diferenciadas ser concedidos fi-
nanciamentos para famílias de até o teto de 5 salários mínimos.

Segundo critério do BNH, o valor máximo de financiamento para / famílias com renda até 1,6 salário mínimo seria de 450 UPC (em 1985) , e para a faixa de até 3,5 salários mínimos o valor máximo seria de 900 UPC. Assim, os financiamentos na faixa de interesse social não de-
veria ultrapassar a faixa de 800-900 UPC, atingindo famílias de até 5 salários mínimos.

Segundo estudo do BNH ("A Equivalência Salarial no SFH", BNH, outubro de 1984) nas faixas até 3,5 salários mínimos encontram-se 52% dos mutuários do SFH e o saldo dos financiamentos a essas famílias che-
gava tão somente a 6,34% do total.

Assim, 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.

2) O SFH deveria ater-se ao provimento de habitação no sentido restrito, isto é abrigo ou moradia para família de baixa renda. A ofer-
de bens de consumo ~~objetivo~~ (saneamento, infra-estrutura social e ur-
bana, desenvolvimento urbano, etc.) são responsabilidades da adminis-
tração direta e não deverão fazer parte das atribuições do Sistema; o

atendimento desses serviços de uso coletivo são parte das atribuições do Estado, a quem cabe realizá-los por intermédio de suas receitas ordinárias.

Tal premissa implicaria na maior descentralização tributária de forma a devolver aos poderes públicos locais a autonomia financeira para cobrir os gastos de investimento e custeio de tais obras.

3) Subsídio ao mutuário não é novidade dentro do SFH. Já houve, 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 descartado "a priori".

Os subsídios que o SFH concede podem ser:

- implícitos: são aqueles que acham-se embutidos nas condições de financiamento do SFH, passando muitas vezes despercebidos como por exemplo, os juros privilegiados cobrados em alguns programas à taxas / abaixo do custo dos recursos alocados. Assim, as taxas médias em programas como os da COHAB (3,03%) e do PROMORAR (1,716%) são na realidade subsidiados, haja visto o custo médio desses recursos que é de 4,16%. A diferença entre essas taxas e o custo dos recursos é um subsídio implícito. Outro exemplo: os saldos devedores (resíduos) contratuais, seja pelo tabelamento da correção monetária (como ocorreu em 1980), seja pelas correções das prestações abaixo da correção monetária indicam que os contratos do BNH deverão deixar volumosos recursos, cuja cobertura deverá implicar aporte de recursos adicionais além dos disponíveis no FCVS. Esses resíduos significam que o mutuário não amortiza o total do financiamento contratado, transferindo para o BNH o ônus da diferença, portanto um vultuoso subsídio implícito que favoreceu / indiscriminadamente todas as faixas de renda.

- explícitos: como as vantagens oferecidas pelo Decreto 1358/74 e a concessão de 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.

4) O SFH não deve agir de forma a desgastar ainda mais sua credibilidade. Precisa reconquistar a 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, pelo qual prestações e saldos devedores são corrigidos trimestralmente / pela variação da UPC. É possível que o maior entrave para a reconquista de confiança seja a instabilidade do sistema que caracterizou o Sistema 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. Impõe-se o retorno ao Plano de correção monetária no qual as prestações e saldos devedores são corrigidos trimestralmente de forma a proteger os recursos ativos e passivos da corrosão inflacionária.

Aceitas essas premissas, o autor sugere agrupar as propostas de reformulação do SFH em blocos de medidas complementares entre si.

1) Revisão das Funções dos Organismos que compõe o SFH

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

O BNH se consolidaria como órgão governamental encarregado de planejar e implementar programas habitacionais "strito sensu" somente na faixa de interesse social para famílias de até 5 salários mínimos

O BNH deixaria de ser um banco e os agentes do SBPE passariam a se-lo na mais completa acepção da palavra.

Os agentes financeiros do SFH são os grandes privilegiados do atual sistema, funcionam sob a proteção e garantia do governo, auferin

governo. Mas isso não significa ter que policiar lucros mas sim, não permitir que os mesmos sejam gerados a partir do comprometimento dos objetivos sociais do SFH.

Assim,

SUGESTÃO 1: o fomento à atividade habitacional de interesse social deverá ser implementado exclusivamente pelo BNH que passaria a atuar como agente do governo. Os recursos do FGTS, acrescidos dos depósitos de poupança passariam a ser captados exclusivamente em nome do BNH, podendo utilizar-se de taxas de juros flutuantes para garantir a sua competitividade face a outros papéis.

A exclusividade de captação de depósitos de poupança em nome do BNH garantiria o retorno do SFH às suas origens, proporcionando melhor atendimento da demanda habitacional para famílias de até 3 salários mínimos. A rede de captação poderia permanecer a mesma hoje existente, recebendo as 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 e / nem tampouco financiando as atividades dos agentes promotores (construtores, COHABs, ou Cooperativas Habitacionais). O BNH ao financiar a aquisição de imóveis para faixa de interesse social, estaria tão somente provendo recursos para que o mutuário adquira o imóvel no mercado. Assim, o BNH não teria atribuição 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 a rede bancária, inclusive junto aos bancos hipotecários, conforme a sugestão 3.

SUGESTÃO 3: Os atuais agentes financeiros do SFH, que compõe o SBPE, passariam a atuar como bancos hipotecários vinculados ao BACEN com área de atuação especializada no mercado imobiliário e independentemente do BNH. Suas captações seriam garantidas pelo próprio patrimônio do banco, diminuindo-se a atual dependência para com o Governo. Do lado das aplicações os bancos hipotecários financiariam à taxas livres, os segmentos populacionais de renda familiar acima da faixa de interesse social, bem como as atividades de construtores, incorporadores, corretores, etc.

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. A subscrição compulsória seria condição para a concessão de auto-de vistoria (Habite-se) para toda e qualquer construção imobiliária, sendo o emissor de livre escolha do adquirente do título. Estes recursos financiariam os segmentos imobiliários não atingidos pelo BNH.

A conjugação destas 4 propostas garantiria um fluxo de recursos específicos para as atividades de interesse social (caderneta de poupança e FGTS). Criaria ainda um segmento imobiliário do mercado financeiro livre e mais dinâmico. Ao garantir o escoamento do fluxo de produção de moradias para população de interesse social, o BNH estaria incentivando sua construção e sujeitando-a à concorrência do mercado.

2) Redução de Custos e dos Encargos Financeiros para a Faixa de Interesse Social

Vários são os encargos financeiros que aumentam o custo da casa própria: taxa de abertura de crédito, taxa de expediente, comissões de cobrança, seguro, contribuições ao FCVS, etc. Estes custos / podem chegar a 20% do valor do contrato de financiamento.

O maior efeito redutor de custo, no entanto, poderia ser conseguido via redução dos juros ao nível máximo permitido pelos custos de captação.

Na tentativa de reduzir o custo de captação do BNH seria preciso:

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

A instituição do FGTS às atividades agropecuárias, além de fortalecer o BNH, pois elevaria o fluxo do FGTS em cerca de 15%, poderia também contribuir para reversão do êxodo rural, para atenuar a questão do bóia-fria e para a fixação do trabalhador rural no campo, desinchando os centros urbanos já congestionados.

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 SFH. Poderia até / permitir a redução dos juros cobrados aos mutuários e a consequente / dinamização do setor habitacional popular.

Esta medida visa o fortalecimento do Sistema, bem como o atendimento de habitação de interesse social em última análise, implicaria justificável transferência de recursos para os assalariados não possuidores de moradia própria. Também favoreceria aqueles que se encontram desempregado na medida em que reativaria o setor imobiliário, grande absorvedor de mão-de-obra.

3) Alteração do "Product Mix" de Serviços Prestados pelo BNH

Os programas Habitacionais são em sua totalidade orientados para a edificação de conjuntos residenciais. Têm-se ignorado soluções intermediárias como programas de lotes urbanizados, programas de apoio financeiro e técnico para a auto-construção, programas de financiamento para aquisição e distribuição direta de material básico de construção, bem como programas de apoio financeiro para a construção da casa própria em "2 estágios", ou seja aquisição de lote urbanizado e posterior auto-construção.

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 auto-construção da habitação.

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

4) Garantia de Equivalência Salarial Plena

SUGESTÃO 7: Os planos de financiamento da casa própria do / BNH deveriam garantir plena equiparação salarial, limitando o comprometimento de renda familiar contratual e aquele resultante do valor das prestações, quando este superar aquele, deverá ser coberta a fundo do perdido pelo governo.

É preciso estabelecer faixas de renda, tipos de imóveis e financiamentos. Se se pretende atender à faixa de interesse social ou até 5 salários mínimos, o máximo que se deve fazer é financiar imóveis até o equivalente a 800 mil UPC e depois estabelecer percentuais da renda do mutuário que se pretende comprometer a pagar. Toda vez que a prestação ultrapassar esse determinado percentual é necessário o subsídio pois não há como atacar esse problema social e achar que o sistema pode se auto financiar.

5) Locação Habitacional

A crise econômica dos anos 80, com o violento arrocho salarial exige a diminuição de ênfase na aquisição da casa própria e maiores / incentivos a formas alternativas de atendimento a demanda habitacional, como a locação.

SUGESTÃO 8: Adoção de programas orientados para a suplementação de aluguel para as faixas de renda inferiores, podendo tais planos serem desenvolvidos conjuntamente com prefeituras, companhias /

públicas locais ou regionais e iniciativa privada. A forma de implementação financeira desses programas será 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 pois, de um programa de interesse social de desembolsos a fundo perdido o que torna-se 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.

Na proposta de suplementação de aluguéis pretende-se atingir aquelas famílias de todo impossibilitadas de adquirir imóveis próprios geralmente famílias de renda inferior a 2 salários mínimos.

VI - CONCLUSÕES

A questão habitacional é um dos problemas sociais que surge ao longo do processo de formação econômica-capitalista de qualquer nação, principalmente daquelas que mais tardiamente se consolidaram.

Nos países onde o processo de desenvolvimento capitalista / foi acelerado, desequilibrado e profundo os problemas sociais se mostram particularmente urgentes de solução sob pena de um desenvolvimento econômico dissociado do próprio desenvolvimento social.

A função de tentar promover esse desenvolvimento conjunto / do "social" e do "econômico" é tarefa historicamente assumida pelo Estado.

A questão habitacional, bem como outras questões sociais, ou coletivas, não é apenas fruto da má distribuição de renda inerente ao tipo de formação econômica capitalista tardia. Está sim associada ao próprio tipo de formação capitalista, mas todo processo de desenvolvimento implica no crescimento das cidades, de conseqüente necessidade de planejamento urbano. Assim, o problema habitacional requer um tratamento integrado a uma política urbana, além de ser apenas um problema da população de baixa renda. Estas considerações nos leva a crer que a questão habitacional deve ser objeto não apenas de uma política assistencialista (preocupada com a população de baixa renda) mas, principalmente deve estar associada com uma política de planejamento urbano, com uma determinada opção de Desenvolvimento Econômico que não dissocie crescimento econômico de desenvolvimento social.

Assim, o Estado deve procurar implementar suas políticas, de habitação, de planejamento urbano, de desenvolvimento industrial, de salários, etc., sempre com vistas a promover esse Desenvolvimento conjunto, para tanto, tentando com competência e vontade política integrar suas ações para atingir esses objetivos.

Do ponto de vista política habitacional então, o Estado deveria procurar desenvolvê-la em sintonia com uma política urbana que privilegiasse a prática do planejamento urbano, conjuntamente associada a opção por um modelo de Desenvolvimento Industrial que se preocupasse com estas práticas.

Esses "idealismos" da política de Desenvolvimento estiveram, porém muito longe da ação do Estado Brasileiro nos últimos 20 anos após 1964, muito embora os problemas econômicos e sociais tenham se agravado.

A ação do Estado nos campos sociais depois de 1964 tem se caracterizado de forma mais ou menos constante, identificando-se por um determinado padrão de intervenção onde:

- o perfil de financiamento dessas políticas é essencialmente inadequado, pois baseia-se em fontes de recursos onerosos, que tentam compatibilizar uma ação assistencialista com práticas de financiamento auto-sustentáveis. Assim foi que o Estado financiou suas iniciativas no campo habitacional, criando o FGTS como principal instrumento de financiamento, limitando portanto sua ação social no setor, a recursos que devem ser remunerados e ainda está sujeito às variações cíclicas da economia (nível de emprego, salários, inflação)
- o formato institucional, a despeito dos inúmeros instrumentos criados, a despeito de sua gigantesca complexidade organizacional, foi incapaz de conduzir o Sistema criado a níveis de efetividade muito aquém dos almejados. É de inegável relevância para a Economia como um todo, a criação de todo o Sistema Financeiro da Habitação, dos vários segmentos do mercado habitacional que se conformaram, enfim de todo entrelaçamento que se estabeleceram entre os vários segmentos econômicos que daí surgiram ou puderam se desenvolver. (criação do dinâmico SBPE, fortalecimento do setor construção civil)

- o processo decisório controlizado, que chega inclusive a privilegiar interesses privados em detrimento do interesse social, coletivo, evidenciando a necessidade de busca de mecanismos pelos quais a sociedade possa estabelecer controles efetivos sobre a ação do Estado.

- os graus de efetividade dos programas, apesar dos volumosos recursos mobilizados, apesar dos muitos e complexos instrumentos criados foram insuficientes, ineficientes em compensar os efeitos nefastos do processo de acumulação.

A caracterização da trajetória do Sistema Financeiro da Habitação, da atuação do seu organismo maior, mais expressivo da forma de atuação do Estado no setor habitacional, o BNH, expressa de forma contundente esse padrão de intervenção do Governo que permeia de modo geral todas suas ações nos diversos campos sociais.

As razões para o esgotamento desse padrão de intervenção nos inícios dos anos 80, devem pois ser encontradas na própria caracterização deste padrão, inadequado para se atingir os objetivos à que foi criado. Assim é que ao longo do processo os mecanismos vão se evidenciando inadequados, os formatos institucionais vão sendo alterados o processo decisório mais questionado face aos efetivos graus de efetividade alcançados.

O esgotamento desse padrão de intervenção é pois um esgotamento das fontes de recursos financeiros para a continuidade da política habitacional, mas este é somente um aspecto do esgotamento mais geral, do ponto de vista social, pois além da obtenção de novos recursos se tornar problemática, o Sistema é totalmente questionado quanto sua real capacidade de diminuir os problemas sociais, as desigualdades sociais do processo de acumulação.

Por isso que com o acirramento da reversão cíclica da Economia no início dos anos 80, quando os problemas sociais se agravam e contraditoriamente aumentam-se as dificuldades de se obterem os recursos necessários a continuidade da política até então desenvolvida, é que se passa por um processo de questionamento deste padrão, com reflexos

nitidamente de indefinições a respeito da evolução do processo, de revisão dos objetivos, dos meios e fins a que se estruturou todo aquele padrão específico de política habitacional.

A crise econômica do início dos anos 80, fruto da política econômica recessiva, não se restringiu apenas a vulnerabilizar as fontes de recursos do SFH. A política econômica recessiva desenvolvida, o / próprio processo de implementação de políticas ortodoxas dissociadas umas das outras nos vários setores econômicos, acabaram por se evidenciar incompatíveis nesse processo de esgotamento do padrão de intervenção do Governo nos setores sociais. Por um lado, o Governo implementava ineficiente política de controle da inflação, aliada a uma política de arrocho salarial, por outro tentava, do lado social, compatibilizar a capacidade de pagamento dos mutuários ao aumento das prestações habitacionais. Com isso criou-se mecanismos operacionais, como o PES e o FCVS que embora possam ser eficientes do ponto de vista social, contribuíram para o desequilíbrio do Sistema, aumentando a diferença entre seus ativos e passivos.

O esgotamento financeiro da política habitacional foi então um fruto da crise econômica do país como um todo, mas foi também, e principalmente, devido sua própria configuração e evolução de seus mecanismos operacionais que o seu potencial explosivo tornou-se possível.

Paralelamente, ao esgotamento do padrão da política habitacional, de toda a política social do Governo em geral, estava o processo maior de esgotamento do Regime Militar instaurado no pós 64. Na verdade, estes fatos todos fazem parte do momento de transição democrática pelo qual o país passa. As indefinições a que se vê submetido o Sistema, somente se esclarecerão se realmente conseguirmos ultrapassar esse limite estritamente político, do qual depende não só a evolução da política habitacional, mas da evolução da política econômica em geral, em todos os setores, em todos dos seus aspectos enfim da própria evolução histórica da Economia Brasileira.

A partir do entendimento de que esse é um momento histórico decisivo em todos os aspectos da vida econômica do país é que podemos entender a intensa discussão sobre os rumos das políticas sociais, entre elas a da habitação.

As várias propostas de mudanças que vão se formando após a evidente percepção da impossibilidade de continuidade do processo até então existido, podem desta forma estar, ou melhor devem estar impregnadas dos anseios que norteiam os interesses daquele que as formulou, dos rumos que estes pretendem dar ao processo.

Assim é que a política habitacional desenvolvida no período da Nova República tem se caracterizado mais pela formulação de inúmeras propostas, mas da real indefinição mais efetiva das mudanças requeridas, dado o seu caráter de governo da transição democrática.

Muitas das propostas apresentadas por exemplo no Relatório do GTR/SFH partem de premissas verdadeiramente justas como: o fato da questão habitacional ser apenas uma das dimensões da questão social vinculada ao estágio de desenvolvimento do país, a questão da moradia ser um dever do Estado para com a população de baixa renda, existência de múltiplas formas de produção (casa nova, melhorias da hab habitação) e acesso (casa própria, de aluguel, em comodato, leasing) a melhores condições de moradia (melhoria da infra estrutura básica e urbana), ineficiência dos instrumentos mobilizados, necessidade pois de criação de outros mais eficazes.

Além disso, essas propostas baseiam no correto entendimento das origens do processo de crise do SFH, política econômica recessiva do Governo em geral.

Apesar de partir de uma definição justa de premissas e de um entendimento correto da crise, estas propostas seriam, na opinião de outros formuladores (como M. C; C. de Albuquerque) pouco concretas,

restringem-se mais a indicar a manutenção do desenvolvimento como diretiva básica da política econômica do governo na tentativa de manter ou aumentar os recursos financeiros disponíveis.

Outras propostas como as que surgiram no Debate Nacional sobre a reformulação do SFH tentaram se firmar na idéia de que o caráter essencialmente social da política habitacional é que deve revestir toda ação do Governo no setor, bem como deve ser o princípio para mobilização de seus instrumentos para esse fim. Esse princípio de que o Estado deve se empenhar em primeiramente atender as necessidades habitacionais de interesse social, da população com renda entre 0 e 3 salários mínimos no máximo 5 salários mínimos é outro princípio também compartilhado pelas propostas de M.C.C. de Albuquerque.

Enfim, das propostas que desenvolvemos no capítulo anterior todas partem de princípios mais ou menos comuns: de que o problema da habitação para população de baixa renda é um dever do Estado, que dada a limitação dos recursos disponíveis deve procurar redefinir / seus instrumentos, as competências dos vários níveis do governo, para enfrentar os problemas urbanos mediante a correta integração de políticas habitacional, política urbana, outras políticas como a Salarial, de controle de inflação, enfim de toda política de Desenvolvimento do país.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, M. C. Cavalcanti - Avaliação e Propostas de Reformulação do SFH - FGV - 1985

ARAUJO, M.F. Infante - O SFH/BNH: estruturação institucional e financeira do setor habitacional pós 1964 - IE - UNICAMP - 1989.

AZEVEDO, S. e ANDRADE, L. A. - Habitação e Poder - Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação RJ - Zahar, 1981

BOLAFFI, G. e CHERKEZIAN, H - BNH - Bode Expiatório
Novos Estudos CEBRAP - nº 13, out-85.

CANO, W. - Urbanização - sua crise e revisão de seu planejamento - EMPLASA - 1986

CHAVES, M. - A Indústria da Construção no Brasil - desenvolvimento, estrutura e dinâmica - IEI - UFRJ - 1985

FAGNANI, E. e SILVA, P.L. Barros - Dilemas do Reordenamento da Política Social na transição democrática - ANPOCS - 1985

INDJAIM, A. - A criação do SFH - IFCH - UNICAMP - 1978

KANDIR, A. - A instabilidade do Mercado Habitacional - IFCH - UNICAMP - 1983

MARICATO, E. - Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica. - Vozes - 1987

NEPP/IE - Brasil 1985: Relatório sobre a Situação Social do País - Ed. UNICAMP - 1986

PROCHNIK, V. - O macro-complexo da Construção Civil - IEI - UFRJ - 1987

Relatório Final do GTR/SFH - Ministério do Desenvolvimento e Meio Ambiente - 1986

VALLADARES, L. P. - Repensando a Habitação no Brasil - RJ, Zahar - 1983