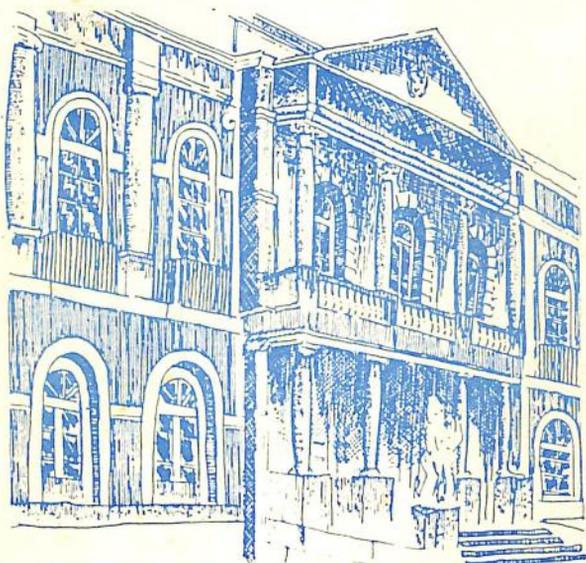


S
UFRJ/IEI
TD193

032643-7

RO

ECONOMIA INDUSTRIAL



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 193

SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO E PROGRAMAS
HABITACIONAIS ALTERNATIVOS: DIAGNÓSTICO E
PERSPECTIVAS

Fernando Carlos G.C.Lima, Jorge Fiori,
Paulo Magalhães, Galeno Tinoco, Jonas
Zoninsein, Caio Marcio L.P.da Silveira,
Maria Celia Gomes, Carlos M. Bastos

Março/1989

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL

SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO E PROGRAMAS
HABITACIONAIS ALTERNATIVOS: DIAGNÓSTICO E
PERSPECTIVAS (*)

Fernando Carlos G.de Cerqueira Lima
Jorge Fiori
Paulo Magalhães
Galeno Tinoco
Jonas Zoninsein
Caio Marcio L.P.da Silveira
Maria Célia Gomes
Carlos Monteiro Bastos



Março/1989



43 - 016476

(*) Elaborado pelo Núcleo de Pesquisas em Políticas Urbanas - IEI/UFRJ.

FEA-UFRJ
BIBLIOTECA
Data: 06 / 09 / 89

N.º Registr

032643-7

MS 87028

5
UFRJ/IEI

TD 193

FICHA CATALOGRÁFICA

Sistema Financeiro da Habitação e programas habitacionais alternativos: diagnóstico e perspectivas.- Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1989. 49p.; 21cm; (Texto para Discussão/IEI/UFRJ; n. 193).

"Elaborado pelo Núcleo de Pesquisas em políticas urbanas - IEI/UFRJ".

1. Sistema Financeiro da Habitação - SFH. 2. Brasil. Política Habitacional. 3. Habitações Populares - Brasil. I. Lima, Fernando Carlos Greenhalgh de Cerqueira. II. Título. III. Série.

SUMÁRIO

O presente texto apresenta uma síntese das principais conclusões da pesquisa "Sistema Financeiro da Habitação: Acompanhamento da Conjuntura, Impactos sobre o Setor Imobiliário e Formas Alternativas de Produção Habitacional", contratada pelo DEPEA/CEF e desenvolvida no âmbito do IEI/UFRJ, no período de janeiro/1987 a agosto/1988. A amplitude do tema abordado revela a preocupação em examinar a questão do financiamento habitacional no Brasil de tal maneira a integrar, por um lado, a questão econômico-financeira propriamente dita - ou seja, entendendo as diversas entidades componentes do SFH enquanto instituições financeiras e, portanto, afetadas pelo comportamento das principais variáveis macroeconômicas - e, por outro lado, a questão da moradia - sendo que, nesse caso, a atenção está voltada tanto para o setor "de mercado" como para a problemática da chamada "habitação popular".

ABSTRACT

This paper presents a synthesis of the main conclusions of the research "housing finance system: short-term perspectives, impacts on the housing sector and alternative forms of housing production", sponsored by DEPEA/CEF and carried out by IEI/UFRJ, during the period january/1987 - august/1988. The broad scope of the issues included in this discussion led to of examine the question of housing finance in Brazil in such a way as to integrate, on the one hand, the actual economic and financial aspects of the question - that is, thinking the different entities of the SFH. As financial institutions and, therefore, affected by the behaviour of the main macroeconomic variables - and, on the other hand, the housing question itself. In this case, attention was given both to the formal housing market and to the problems related to the housing provision for the lower income classes.

I N D I C E

APRESENTAÇÃO	5
I. EXPANSÃO E CRISE DO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO	5
I.1 Função e Condições de Expansão de um Sistema de Financiamento Habitacional	5
I.2 A Criação de um Sistema Especializado em Financia mento Habitacional no Brasil	9
I.3 A Elevação da Fragilidade do SFH	12
I.4 Evolução da Relação Entre o Valor Unitário de Finan ciamento e a Renda do Adquirente	14
I.5 Comportamento das Principais Fontes de Recursos do SFH	17
I.5.1 As cadernetas de Poupança	17
I.5.2 O FGTS	20
I.5.3 O Retorno dos Financiamentos	21
I.6 SFH: A Crise de um Sistema Especializado em Finan ciamento Habitacional	23
II. POLÍTICAS DE HABITAÇÃO POPULAR: AVALIAÇÃO DOS PRO GRAMAS NÃO-CONVENCIONAIS	26
III. PERSPECTIVAS	38
ANEXO: PRINCIPAIS RESULTADOS DO MODELO DE SIMULAÇÃO DAS FONTES DE RECURSOS DO SFH	44

APRESENTAÇÃO

Este artigo consiste na apresentação dos principais resultados da pesquisa "Sistema Financeiro da Habitação: Acompanhamento da Conjuntura, Impactos sobre o Setor Imobiliário e Formas Alternativas de Produção Habitacional", realizada pelo Núcleo de Pesquisas em Políticas Urbanas, a partir de um convênio estabelecido entre o IEI/UFRJ e o DEPEA/OEF.

O texto consta de três partes. A primeira discute, inicialmente, as especificidades do funcionamento de um sistema especializado em financiamento habitacional e os principais fatores condicionantes de sua evolução. Segue-se uma exposição das características particulares que foram conferidas a um sistema desse tipo no caso do Brasil, ou seja, os principais mecanismos financeiros criados para viabilizar o financiamento habitacional, assim como a definição das regras de operação e das atribuições das instituições de crédito imobiliário. Procuramos, em seguida, compreender as razões que levaram o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) a uma situação de crescente fragilidade. Por fim, apresentamos, em linhas gerais, os principais determinantes da crise que o sistema vem atravessando desde o início da década de 1980.

A segunda parte resume nossa avaliação dos programas não-convencionais de habitação popular, em particular no que diz respeito à utilização da autoconstrução, à regularização do acesso à terra e à operacionalização dos mecanismos financeiros. Buscamos, sobretudo, entender as dificuldades dos programas de tipo mutirão na organização do processo de trabalho, assim como de sua incapacidade de auto-sustentação financeira.

Uma discussão em torno das perspectivas para o SFH é apresentada na terceira parte. Em anexo, descrevemos em linhas gerais a metodologia empregada na elaboração de um modelo de simulação das fontes de recursos do SFH, e de projeções de demanda habitacional.

I. EXPANSÃO E CRISE DO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO

I.1 Função e Condições de Expansão de um Sistema de Financiamento Habitacional

Um unidade residencial, em um sistema de provisão de casa própria, representa um bem de consumo durável cujo preço atinge um

montante equivalente a algumas vezes a renda anual de seu adquirente. Por outro lado, seu período de produção, independentemente do sistema de provisão, se estende em geral a mais de um ano. Dessa maneira, tanto a aquisição como a construção de moradias necessitam de financiamento de longo e médio prazos. Além dessas condições de prazo, o crédito imobiliário deverá também ser oferecido a taxas de juros relativamente estáveis e não muito elevadas, uma vez que quanto mais longo o período de financiamento, maior a parcela do custo financeiro no custo total da unidade residencial. Assim, o acesso ao crédito com essas condições especiais de prazo e juros é fundamental para a comercialização em escala razoável de habitações, seja de imóveis novos, seja de imóveis usados.

Dadas essas condições particulares do crédito habitacional, e com o intuito de promover o desenvolvimento do setor de construção residencial e facilitar o acesso à casa própria, em muitos países foram criados sub-sistemas financeiros especializados nesse tipo de crédito. Para viabilizar a concessão de financiamento de longo prazo a um custo reduzido para o mutuário, seria necessário que a taxa de juros de captação de recursos das instituições de crédito imobiliário fosse igualmente reduzida e que houvesse uma certa estabilidade na captação desses recursos. Assim, em sua concepção inicial esses subsistemas foram regulados e protegidos pelos respectivos governos, de tal maneira a dar-lhes condições de operar sem estar demasiadamente sujeitos a sofrer as consequências das oscilações da economia em geral e dos mercados financeiros em particular.

A função básica de um sistema de financiamento habitacional - e que justifica sua própria existência - é, portanto, a de cobrir, mesmo que parcialmente, o hiato que se verifica entre o preço do imóvel e a renda do adquirente. Definimos esse hiato como a razão entre as duas variáveis mencionadas. Concretamente, o hiato entre o preço do imóvel e a renda do adquirente é dado pelas especificidades de cada segmento do mercado habitacional, ou seja, é determinado pela relação entre um certo padrão habitacional e a renda das famílias que aspiram a esse padrão. Assim, as necessidades de financiamento unitário deverão variar, de acordo com os diferentes segmentos do mercado. De qualquer modo, a condição comum aos distintos segmentos do mercado - e que confere uma particularidade ao sistema de financiamento habitacional - é a de que

os empréstimos devem ser de longo prazo, pelas razões apontadas anteriormente.

Essa condição implica, no entanto, que as entidades de crédito imobiliário, à semelhança das demais instituições que concedem empréstimos de longo prazo, apresentem um grau de fragilidade de potencial maior que o de instituições financeiras cujas operações ativas são de curto prazo. Isto porque o desequilíbrio temporal entre as estruturas ativa e passiva das primeiras é superior ao das demais, uma vez que os títulos de dívida emitidos pelas instituições financeiras possuem, de um modo geral, prazos de resgate relativamente curtos. Em consequência, a relação proporcional entre o valor do retorno dos financiamentos e o valor dos depósitos é menor, fazendo com que a necessidade de reconstrução de depósitos para cumprir as obrigações a curto prazo com terceiros seja maior para as instituições financeiras que emprestam a longo prazo.

No caso específico de um sistema de financiamento habitacional, para que seja possível garantir seu desenvolvimento sem que isso implique um aumento do grau de fragilidade potencial de suas instituições financeiras, é necessária a observância de duas condições essenciais. A primeira é a de que o hiato entre o preço do imóvel e a renda do adquirente não se amplie. A segunda consiste em que o crescimento dos recursos do sistema apresente uma relativa estabilidade. A taxa requerida de crescimento dos recursos - tanto os recursos de terceiros quanto o retorno dos financiamentos - para o desenvolvimento das operações ativas do sistema dependem, por sua vez, do comportamento de uma série de variáveis tais como o crescimento da demanda por imóveis, o comportamento do preço desses imóveis, a evolução do hiato referido acima, entre outros.

Em outras palavras, tanto a evolução do hiato entre o preço dos imóveis e a renda dos adquirentes, como das fontes de recurso das instituições componentes do sistema dependem do comportamento de certos fatores. Dentre esses fatores, poderíamos destacar a evolução de algumas variáveis macroeconômicas, da política econômica, do sistema financeiro como um todo, da política habitacional e do mercado imobiliário. É preciso deixar claro, desde logo, que, via de regra, esses fatores não condicionam o comportamento do sistema isoladamente, estando de alguma maneira interre-

lacionados - varia ao longo do tempo. Isto posto, discutimos a seguir como que a evolução desses fatores pode vir a afetar o desenvolvimento de um sistema especializado em crédito imobiliário.

a) evolução de variáveis macroeconômicas, em especial a taxa de inflação, o ritmo de atividade e o nível dos salários. Além dos efeitos prejudiciais sobre a economia como um todo, uma elevação da taxa de inflação pode alterar a competitividade dos diferentes ativos financeiros, forçando um aumento de sua liquidez, o que, como vimos acima, afeta particularmente as instituições de crédito imobiliário dado o caráter de longo prazo de seus ativos.

Por sua vez, uma desaceleração do ritmo de atividade econômica vem geralmente acompanhada por uma queda no nível de emprego, o que acarreta uma retração da demanda por novos financiamentos habitacionais e aumento do nível de inadimplência. Um efeito semelhante é verificado quando cai o nível de salários.

b) evolução da política econômica, particularmente da política monetária. A adoção de políticas monetárias restritivas ocasiona uma elevação da taxa de juros e reduz a competitividade dos ativos financeiros cuja taxa de juros real seja pré-fixada como é geralmente o caso dos papéis emitidos por instituições de crédito imobiliário. Da mesma forma, principalmente em um contexto inflacionário, mudanças nos critérios de indexação alteram a rentabilidade real dos diferentes ativos negociados no mercado financeiro. Mesmo que algumas dessas alterações venham a eventualmente favorecer a competitividade dos títulos lançados pelas instituições que compõem o sistema de financiamento habitacional, a regularidade da captação de recursos estará de qualquer maneira comprometida.

c) evolução do sistema financeiro nacional. O desenvolvimento de um sistema especializado em financiamento habitacional está em parte condicionado pela evolução de todo o sistema financeiro, qual é parte integrante. Isso aparece refletido principalmente na questão da maior ou menor concorrência que se verifique tanto em termos de suas operações passivas (i.e., na disputa pela captação de recursos no mercado financeiro), como em termos de suas operações ativas, ou seja, do maior ou menor interesse demonstrado pelas outras instituições financeiras em atuar com crédito imobiliário.

d) evolução da política urbana e habitacional. A adoção ou não

de determinadas normas de ocupação do espaço pode vir a afetar o preço dos terrenos e, por essa via, o preço das habitações. Igualmente importantes para a determinação do preço dos imóveis são as medidas destinadas a incentivar ou a desincentivar a atividade da construção residencial, as modificações nas leis de inquilinato, etc. Além dessa ação normativa, a atuação do Estado sobre o comportamento do mercado imobiliário se dá fundamentalmente através da provisão de infra-estrutura e saneamento básico, flexibilizando desse modo a oferta de terrenos.

e) comportamento do mercado imobiliário. O preço dos imóveis é, juntamente com o volume de unidades negociadas, sua localização, etc., uma das principais variáveis desse mercado. O preço das habitações não é influenciado apenas por medidas de política, tais como as citadas no item anterior, mas também pela própria lógica de atuação dos capitais imobiliários e, ainda, pelos movimentos de entrada e saída de capitais especulativos no setor em busca de maior valorização de curto prazo. Vale lembrar ainda que, embora a situação dos agentes financeiros do SFH possa vir a ser afetada pelo comportamento dos preços dos imóveis, é também verdade que o preço dos imóveis pode ser influenciado pela maior ou menor disponibilidade de crédito da parte daquelas instituições, uma vez que suas atividades afetam, a curto prazo, a demanda e, a médio prazo, a oferta de unidades residenciais.

O que pretendemos enfatizar, com a análise até aqui desenvolvida, é o fato de que um sistema especializado em financiamento habitacional necessita, para sua expansão inicial e, mais tarde, para a manutenção do nível de suas atividades, de que certas condições de estabilidade na economia como um todo, nos mercados financeiros e no mercado imobiliário sejam observadas. As fases mais ou menos favoráveis por que pode passar o sistema, assim como as transformações em sua estrutura, estão vinculadas à evolução dos fatores, acima apontados, que condicionam seu comportamento.

I.2 A Criação de um Sistema Especializado em Financiamento Habitacional no Brasil

O Sistema Financeiro da Habitação foi criado no bojo das reformas bancária e do mercado de capitais de 1964/65. Essas reformas levaram ao surgimento de um sistema financeiro compartimen-

talizado, em que a cada tipo de instituição de crédito foi conferida uma atribuição específica. Assim aos bancos comerciais coube basicamente o financiamento de capital de giro; as chamadas finanças foram reestruturadas para permitir o financiamento do crédito direto ao consumidor, a partir da emissão de letras de câmbio; os bancos de investimento seriam, dentro do segmento privado do sistema financeiro, as instituições especializadas em crédito de médio e longo prazo, além de apoiarem o desenvolvimento do mercado de capitais, desempenhando, dessa maneira, o papel de bancos de fomento; e, ainda dentro do espírito daquelas reformas, foi instituído o SFH, ao qual foi destinado o atendimento da demanda de crédito do setor habitacional.

No período 1964/69 completou-se a estruturação do SFH. Inicialmente o sistema era composto pelo Banco Nacional da Habitacão (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs) - ambos criados em 1964 - e as Caixas Econômicas (CEs). Em 1966 foram ainda criadas as Associações de Poupança e Empréstimo (APES). Os recursos captados por essas instituições eram vinculados ao financiamento habitacional: letras imobiliárias (emitidas pelo BNH - por um breve período e pelas SCIs); depósitos de poupança nas CEs, SCIs e APES; e, a partir de 1967, o BNH passou a administrar o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o qual passou a representar sua principal fonte de recursos de terceiros. Finalmente, em 1969 foram estabelecidos os mecanismos de reajustamento periódico dos valores nominais dos saldos devedores e das prestações, vigentes até o presente, com a criação dos Planos de Equivalência Salarial (PES) e de Correção Monetária (PCM).

Dentre as características mais marcantes desse desenho inicial de um sistema de financiamento habitacional especializado, destacamos:

- a) a vinculação compulsória entre a arrecadação desses recursos e sua destinação ao setor da habitação;
- b) a independência das instituições financeiras que o compunham, no sentido de que a idéia original supunha que tanto as SCIs como as APES seriam instituições de caráter privado e desvinculadas de outras instituições financeiras, enquanto que o BNH e as CEs seriam entidades governamamentais igualmente sem vinculações com outros tipos de instituições financeiras;
- c) a imposição do princípio de auto-sustentação financeira, ou seja, as instituições do SFH deveriam ser capazes de operar sem recorrer a subsídios externos ao sistema. Des

sa maneira, mesmo os financiamentos destinados à população de mais baixa renda deveriam ter garantido seu retorno integral.

Verifica-se, portanto, que a montagem do SFH obedecia ao esquema de um sistema especializado em financiamento habitacional, tal como traçado nas seções anteriores, com a inclusão do BNH. Este último assumia basicamente duas funções: primeiro, a de atuar como um banco central do SFH, tendo inclusive desempenhado um importante papel de estímulo às SCIs na fase inicial de operações destas: em segundo lugar, caberia ao BNH prover o financiamento dirigido para as populações de baixa renda, tendo se utilizado, para este fim, a partir de 1967, de um fundo de poupança compulsória (o FGTS).

A capacidade do banco de cumprir a função de banco central seria em princípio limitada pelo fato de que, nos momentos de crise econômica e de aceleração inflacionária - durante os quais o SBPE estaria passando por dificuldades e, em tese, necessitando de assistência financeira - o próprio BNH se encontraria também em dificuldade. Em contraste, um banco central do tipo clássico, por ser o emprestador de última instância, possui uma flexibilidade de atuação quase ilimitada. Isto é, se o BNH, em situações extremas, não fosse ele mesmo capaz de cumprir essa sua função, caberia ao Banco Central socorrê-lo. Na prática, contudo, apesar da prolongada crise dos anos oitenta, os fundos criados pelo BNH em conjunto foram suficientes, até o momento de sua extinção, para habilitá-lo a prestar assistência às entidades do SBPE em dificuldade, não tendo o Banco necessitado de fazer uso de recursos extras para esse fim.

Por sua vez, a questão relativa à capacidade do ex-BNH de conceder financiamentos habitacionais às populações de baixa renda constitui-se em um dos pontos centrais de nossa investigação, e não caberia, nesta seção, avançarmos conclusões a respeito. Vale notar, entretanto, que a institucionalidade brasileira, nesse aspecto, introduz inovações no modelo apresentado anteriormente a partir da separação entre os financiamentos do SBPE e do BNH por faixa de renda e, ainda, a criação do FGTS. Em relação ao primeiro ponto, a raciocínio que desenvolvemos sobre o problema posto pela ampliação do hiato entre o preço dos imóveis e a renda dos adquirentes mantém-se inalterado, sendo igualmente válido para a

chamada baixa renda. Entendemos, contudo, que, nesse caso, as variações no preço do imóvel não refletem necessariamente as oscilações do mercado imobiliário, estando mais vinculadas ao custo da habitação, incluindo aí os custos envolvidos com a atuação de intermediários em diversos níveis e com a política governamental de gastos em infra-estrutura e saneamento básico.

Já o FGTS, ao representar a principal conta de passivo do ex-BNH, introduz uma diferenciação em relação à captação de recursos de terceiros das instituições integrantes do SBPE. A maior ou menor entrada desse tipo de recursos no Banco era função direta das variações no nível de emprego e, conseqüentemente, do ritmo da atividade econômica. O comportamento do Fundo é pró-cíclico, i.e., sua arrecadação líquida eleva-se com o crescimento do emprego e vice-versa. O FGTS possui, contudo, uma vantagem sobre a caderneta de poupança por ser mais estável, uma vez que responde mais lentamente às variações no nível de emprego do que a caderneta de poupança às variações na taxa de juros, por exemplo.

Portanto, a manutenção da estrutura do SFH com características semelhantes à do período 1964/69 pressupunha a vigência das seguintes condições: (1) que a evolução da economia e da política econômica ocorresse de tal maneira a garantir a estabilidade do comportamento de variáveis macroeconômicas (nível de preços, taxas de juros, salários e nível de atividade); (2) que o comportamento do sistema financeiro nacional houvesse permitido a manutenção do espírito das reformas de 1964/65; e (3) que a dinâmica do mercado imobiliário houvesse resultado em uma certa estabilidade dos preços e do nível de atividade do setor.

Vale ressaltar que ao destacarmos essas três condições não estamos estabelecendo uma relação de independência entre elas. Tanto o item (2) como o item (3) são influenciados de modo recorrente não apenas pelo desempenho da economia em geral, mas também pela condução da política econômica, em particular da política monetária. A ordenação sugerida procura tão somente auxiliar no entendimento das razões que levaram o SFH a sofrer as transformações ocorridas.

1.3 A Elevação da Fragilidade do SFH

A relativa estabilidade do comportamento de certas variáveis macroeconômicas, assim como dos preços e da atividade do se-

tor imobiliário era condição fundamental para que o desenvolvimento do SFH se verificasse dentro dos padrões estabelecidos de especialização e de independência das instituições que o compõem. Na verdade, a expansão mesma do sistema estava na dependência daquela estabilidade. O que se tem observado, ao longo do período analisado, contudo, é que a evolução da economia e também do mercado imobiliário têm levado a um aumento da fragilidade do sistema. Esta última está caracterizada, por um lado, pela maneira como que o sistema tem reagido à elevação do hiato entre o preço dos imóveis e a renda dos adquirentes, i.e., flexibilizando as condições de financiamento e de pagamento; por outro lado, a maior fragilidade do sistema pode também ser explicada pela marcada instabilidade de seus recursos, i.e., o caráter pró-cíclico do FGTS e dos retornos, assim como a perda de competitividade de seus instrumentos de captação voluntária, quais sejam, primeiramente as letras imobiliárias e, mais recentemente - e durante certos períodos - as cadernetas de poupança.

Esse aumento da fragilidade do SFH tem, portanto, causas que poderíamos denominar "estruturais". Essas deficiências estruturais do sistema foram realçadas durante o longo período de crise e de forte instabilidade da economia brasileira nos anos oitenta, resultando em um agravamento ainda maior da situação das instituições especializadas em crédito imobiliário.

Ao contrastarmos as linhas gerais da estrutura do SFH em 1964/69 com a sua estrutura no ano de 1988, podemos observar algumas modificações de fundo. Em primeiro lugar, a vinculação entre os recursos captados pelas SCIs, APES e CES e suas aplicações habitacionais dentro das normas do SFH havia se reduzido. Em segundo lugar, apesar de formalmente as SCIs continuarem em atividade, sua característica "independente" já não mais prevalece: todas as SCIs estão atualmente vinculadas a conglomerados financeiros. Além disso, o princípio da auto-sustentação financeira do sistema, que de fato manteve-se ao longo de todo o período, fora abalado em 1984 com a fixação de um determinado montante de recursos orçamentários a serem destinados anualmente para a cobertura dos saldos devedores que ainda restassem ao final dos prazos de financiamento originalmente contratados. Desde então, através de declarações oficiais, o princípio da auto-sustentação vem sendo ainda mais questionado, principalmente no que tange aos financiamentos destina-

dos às classes de mais baixa renda.

Essas transformações refletiram o esgotamento de um modo de financiamento habitacional especializado e auto-sustentado, devido à conjunção de dois fatores anteriormente mencionados: por um lado, elevou-se o hiato entre o preço dos imóveis e a renda dos adquirentes, particularmente ao longo dos anos setenta; e, por outro lado, verificou-se forte instabilidade na captação de recursos das instituições do SFH, em decorrência do comportamento da economia e de certas medidas de política econômica, a partir principalmente de 1981. Esses dois fatores são analisados em separado nas duas próximas seções.

I.4 Evolução da Relação Entre o Valor Unitário de Financiamento e a Renda do Adquirente

A despeito da precariedade de informações e, por conseguinte, da impossibilidade de se construir um indicador preciso do comportamento dos preços dos imóveis no caso do Brasil, é possível afirmar que, ao longo da década de 1970, houve uma tendência de elevação do preço dos imóveis e que esta elevação foi superior ao aumento da renda dos adquirentes potenciais, ou seja, o hiato entre as duas variáveis se ampliou. Na primeira metade dos anos oitenta, e também como tendência, verificou-se uma queda do preço dos imóveis concomitantemente a uma perda significativa do poder aquisitivo dos salários, principalmente nas faixas superiores da escala salarial.

O comportamento dos preços dos imóveis foi analisado em nossa pesquisa tomando-se como referência o mercado imobiliário do Rio de Janeiro. A análise revelou acentuada sincronia entre o movimento mais geral da economia e as flutuações nos negócios imobiliários.

Essa natureza pró-cíclica da atividade imobiliária está, muito provavelmente, associada, por um lado, aos aspectos próprios ao financiamento habitacional vigente no país, cujas principais fontes de recurso (FGTS, poupança voluntária) mostram-se sensíveis às inflexões da conjuntura econômica. Do mesmo modo, a capacidade de endividamento das famílias candidatas à casa própria sofre diretamente os efeitos desta conjuntura. Desta maneira, a equação capacidade de financiamento do sistema-capacidade de endi-

vidamento das famílias tende a desenhar momentos favoráveis ou desfavoráveis às transações imobiliárias em conformidade com as fases de aquecimento e desaquecimento da economia, respectivamente.

Da mesma forma, é a conjuntura econômica que assenta as condições sobre as quais opera o cálculo capitalista, tendo em vista as oportunidades de produzir e vender habitações. Nestas circunstâncias, nos momentos de expansão econômica a natureza da política de financiamento praticada deve, com efeito, permitir ou mesmo sancionar, determinada forma de ocupação do solo urbano. Se por um lado tal política, pautada em critérios de auto-sustentação financeira, dificilmente poderia assumir caráter anti-cíclico, por outro não se revela neutra, visto que tende, dada sua lógica, a viabilizar formas e padrões de atuação do capital imobiliário que tenham como consequência a elevação dos preços das habitações, a segregação social do espaço urbano, etc.

Do nosso ponto de vista, é interessante ressaltar os contrastamentos que o comportamento das variáveis macroeconômicas estabelecem em última instância para o movimento dos negócios imobiliários. A sincronia observada entre momentos do ciclo econômico e fases do desempenho do mercado imobiliário em espaços distintos como Rio de Janeiro e São Paulo aponta para o fato de que estamos trabalhando com mercados maduros, frentes de valorização para os capitais imobiliários, sujeitos à injunções comuns. Isto porque pelo lado da oferta capitalista de habitações a lógica de operação dos capitais organizados é indistinta para ambos os mercados, estando influenciada, em boa medida, por variáveis de natureza não local como a política de juros, salários, etc.

Cumprido salientar, contudo, que o estudo empírico das questões ligadas ao funcionamento e dinâmica do mercado imobiliário defronta-se, como sabido, com sérias dificuldades em função da precariedade das informações estatísticas disponíveis. No interior desta quadro, a avaliação da evolução dos preços imobiliários constitui-se em tarefa complexa pois à escassez de séries temporais abrangentes sobrepõe-se problemas decorrentes da própria natureza dos dados existentes. Montadas, quase sempre a partir de preços médios (unidades comercializadas ou lançados, m² comercializado ou lançado) estas séries incorporam a possibilidade de dis-

torções significativas quando usadas com o objetivo de inferir o comportamento dos preços ao longo do tempo. Isto em função das distintas composições das amostras de imóveis que têm seus preços refletidos nos índices (efeito composição). Logo, comparar preços médios de momentos temporais diversos pode significar a comparação de preços de imóveis heterogêneos (localização, qualidade, etc) não refletindo, em consequência, o movimento real dos preços imobiliários.

Apesar das dificuldades anteriormente mencionadas, algumas das informações sobre preços imobiliários disponíveis para a década de 70, nos permite discutir questões relativas a interação entre a política de financiamento praticada e o movimento dos preços dos imóveis comercializados no interior do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) que indicam para as principais capitais brasileiras significativas alta de preços no período em questão (unidade e m²). Esta tendência, de resto generalizada no país, manifesta-se com força no Rio de Janeiro tanto na média geral da cidade quanto nas médias calculadas por zona residencial. Se por um lado, em virtude da natureza de seu universo (SBPE) e do efeito composição, o uso desses dados é problemático para uma avaliação precisa do comportamento dos preços imobiliários, por outro permite a constatação de um fenômeno inequívoco: ao longo dos anos em consideração o SFH em seu segmento SBPE financiou, progressivamente, imóveis mais caros, i.e., cuja elevação de preços foi superior à da renda dos adquirentes. Esta evidência é por si só suficiente para permitir a discussão em torno das dificuldades que tal processo trouxe para o financiamento habitacional.

Podemos atestar a ampliação do hiato mencionado, ainda que de maneira indireta, através de uma análise da evolução dos valores e condições de financiamento estipulados pelo SFH no período em questão. A cada três anos aproximadamente, o sistema promoveu alterações nos esquemas de financiamento que envolveram reduções das taxas de juros, aumento dos prazos de pagamento, elevação dos limites máximos de financiamento, ampliação do comprometimento de renda com o pagamento de prestações, assim como mudança dos sistemas de amortização. Essa flexibilização das condições de financiamento deve ser interpretada como uma tentativa do sistema de garantir que um mesmo tipo de imóvel continuasse a ser acessível

vel a um mesmo extrato de renda, ainda que o conjunto de alterações efetuado tenha conferido maior fragilidade tanto aos agentes financeiros quanto aos mutuários.

É possível verificar, entretanto, que o sistema buscou assegurar as mesmas condições de acesso aos financiamentos apenas para as camadas de mais alta renda. Dos segmentos do mercado habitacional aquele contemplado com maiores valores de financiamento unitário - sem que isso tivesse implicado uma elevação do custo financeiro do empréstimo - foi a chamada faixa do mercado "médio", atendido pelas instituições do SBPE. Neste caso, observa-se um aumento da relação entre o valor unitário do financiamento e a renda anual do adquirente no período analisado. Os candidatos à aquisição de casa própria pelo "mercado popular", ao contrário, tiveram sua condição de acesso aos financiamentos habitacionais piorada, principalmente pela imposição de um comprometimento de renda cada vez menor para esse segmento.

Depreende-se, portanto, que, na tentativa de manter o equilíbrio financeiro do SFH, a maior flexibilidade nas condições de financiamento para as classes de mais alta renda ocorreu pari passu ao estreitamento da capacidade de endividamento das famílias de mais baixa renda. Como veremos posteriormente, os efeitos maléficos de tal atitude vieram a ser sentidos com toda intensidade a partir da crise do sistema após 1983.

I.5 Comportamento das Principais Fontes de Recursos do SFH

I.5.1 As Cadernetas de Poupança

No que se refere às CP, principal fonte de recursos de terceiros do SBPE desde 1970, podemos associar as variações no nível de atividade e na condução da política econômica aos seguintes efeitos, respectivamente: primeiro, um efeito sobre o volume de recursos, sem que isso signifique uma mudança na preferência dos aplicadores pelos diversos tipos de ativos financeiros ou seja, quando, por exemplo, a renda diminui, o volume de recursos para as CP também se reduz; e, segundo, um efeito sobre o volume de recursos através de uma alteração na composição das carteiras de ativos dos aplicadores, devido aos impactos da política econômica, em particular a monetária, sobre os retornos relativos dos diferentes ativos financeiros.

A relação entre o comportamento da atividade econômica e o desempenho dos depósitos de poupança pode ser observada através de uma comparação entre as taxas de crescimento do produto real e as taxas de crescimento do saldo das cadernetas de poupança. De um modo geral, a evolução dessas duas variáveis apresenta uma tendência semelhante: ao longo do vigoroso ciclo expansivo de 1968-73, no qual o produto interno cresceu cerca de 10% a.a. em média, os depósitos em CP apresentaram taxas de crescimento bastante elevadas e superiores a 50% a.a. em termos reais; no período de desaceleração do crescimento econômico, que se estende de 1974 a 1980, a taxa média anual de expansão do PIB foi de 7,1% a.a., e o crescimento real das CP, ainda que elevado; acompanhou essa tendência de arrefecimento do nível de atividade; e, finalmente, durante a primeira metade da década de 1980, que abrange um período recessivo (1981-83), as taxas de crescimento real dos depósitos de poupança mostram-se significativamente inferiores àquelas observadas ao longo dos anos setenta.

Mas a evolução dos recursos captados através das cadernetas de poupança também deve ser compreendida à luz dos fatores que induzem os aplicadores a alterarem a composição de suas carteiras de ativos financeiros. A taxa de crescimento dos saldos dos depósitos de poupança superou sistematicamente a dos haveres financeiros não-monetários em conjunto, até o ano de 1980.

De 1981 em diante, contudo, o ritmo de crescimento real dos depósitos de poupança tendeu, de um modo geral, a ser inferior ao dos haveres financeiros não-monetários, devido ao maior poder de competitividade de outras aplicações financeiras. Podemos identificar basicamente dois tipos de medidas de política econômica que afetam a competitividade das CP: um deles está associado à política de juros e o outro às mudanças operadas nos instrumentos de indexação. Observe-se que é possível afirmar que essas medidas influenciam o volume de recursos das CP pela via dos retornos relativos pelo fato de existir um tipo de poupador que é particularmente sensível a essas variações e que é responsável por uma parcela razoável do total dos depósitos de poupança. No período 1981-83 cerca de 20% desse saldo concentrava-se em aproximadamente 0,2% do número de contas, cujo valor superava o limite de garantia do sistema que, na época, era equivalente a 2.000 UPC. Esse é um dado que mostra a importância de aplicadores de maior porte

no sistema e que usam a caderneta de poupança em seu portfólio comparando a sua rentabilidade e liquidez com a de outros ativos financeiros.

Assim, a liberação das taxas de juros tende a reduzir o poder de competitividade das CP pelo fato de que é legalmente vedada a sua manipulação pelas instituições do SBPE. No período de 1981-84, o manejo das taxas de juros, para fins de rolagem da dívida pública e de controle da demanda doméstica, abriu um grande diferencial entre a rentabilidade das CP e a das demais aplicações com correção monetária pós-fixada ou com correção cambial.

A crescente instabilidade do comportamento dos depósitos de poupança no período mencionado também foi derivada dos efeitos negativos introduzidos pelas alterações nos instrumentos de indexação, ou seja, pelos desalinhamentos que ocorreram entre os índices oficiais de inflação, correção monetária e correção cambial. Esses desalinhamentos, observados igualmente ao longo da década de 1970, foram particularmente intensos na primeira metade dos anos oitenta. O primeiro exemplo pode ser dado pela pré-fixação da correção monetária em 1980. Outros dois exemplos são encontrados em 1983 e 1985. Ao início de 1983 o governo anunciou que a correção cambial seria fixada 12% acima da correção monetária. Em 1985, ocorreu nova alteração da fórmula de cálculo da correção monetária. Todas essas medidas conferiram forte instabilidade e mesmo quedas nos fluxos de captação líquida das CP.

Deve-se ressaltar que a redução do prazo para crédito dos rendimentos das cadernetas de trimestral para mensal, em 1983, além de ter provocado uma elevação dos custos financeiros dos recursos do público captados pelo CBPE, aumentou a fragilidade das instituições financeiras, já que a velocidade requerida para a recontração de depósitos tornou-se maior. Como o aumento da liquidez das CP não resultou em uma elevação significativa do volume de recursos captados, muitas entidades de crédito imobiliário independentes passaram a enfrentar sérios problemas de liquidez, fazendo com que a tomada de recursos junto ao Fundo de Assistência de Liquidez (FAL) do ex-BNH se transformasse em prática corrente. Entretanto, para grande parte dessas instituições os efeitos da crise e das indefinições da política econômica sobre sua situação econômico-financeira foram bastante negativos, contribuindo para que uma série de liquidações extrajudiciais ocorresse no período 1983/85.

I.5.2 O FGTS

Por se tratar de poupança compulsória, o comportamento do FGTS tende a ser mais estável que o das cadernetas de poupança. A evolução dos recursos do Fundo está relacionada essencialmente ao desempenho da atividade econômica, em particular do emprego, e aos efeitos da política salarial. Mas especificamente, as variações no ritmo de crescimento do produto e do emprego afetam o FGTS tanto pelo lado dos depósitos quanto pelo lado dos saques. As alterações na política salarial afetam o valor real dos depósitos através dos impactos sobre os salários reais.

Desse modo; a expansão contínua dos recursos do Fundo pressupõe que a economia não enfrente períodos de recessão e nem esteja sujeita a uma política econômica restritiva que implique a queda do emprego e do salário real. Quando cai o nível de produto e de emprego, aumentam os saques e os depósitos se reduzem. Adicionalmente, quando se implementa uma política salarial restritiva que comprime os salários reais, o valor real dos depósitos diminui. A prevalecer uma ou mais dessas condições adversas, a captação líquida de recursos do Fundo pode tornar-se muito pequena ou até mesmo negativa.

Até 1978, o FGTS apresentou taxas de expansão real elevadas, apesar da nítida tendência de desaceleração do crescimento da arrecadação líquida observada a partir de 1974, o que confirma o caráter pró-cíclico desses recursos. No biênio 1979-80 as taxas de crescimento real foram negativas, um resultado que refletiu em parte a fixação dos índices de correção monetária muito abaixo da inflação observada no período. Por outro lado, as taxas negativas de crescimento do FGTS no biênio 1979-80 também resultaram da diminuição da arrecadação desses recursos em decorrência da alteração da política salarial em fins de 1979, que passou a corrigir os salários por um novo índice (INPC) e a aplicar reajustes diferenciados conforme faixas de rendimento.

A partir de 1980 até 1984, os fatores mencionados anteriormente atuaram de forma bastante negativa sobre a arrecadação líquida do FGTS, quando verificou-se um grande aumento das taxas de desemprego e um achatamento do valor real médio em função da política salarial e da aceleração inflacionária. Em consequência, a

arrecadação líquida do FGTS foi negativa em alguns meses de 1983 e 1984.

O comportamento pró-cíclico do Fundo torna-se também evidente pela sua recuperação em 1985, refletindo a retomada do crescimento econômico e o aumento do salário real médio. Nesse ano, o FGTS voltou a ser a fonte mais importante de recursos do BNH, continuando a sua recuperação em 1986.

I.5.3 O Retorno dos Financiamentos

A evolução do retorno dos financiamentos está condicionada pelos seguintes fatores: (1) os critérios utilizados para a correção do valor nominal das prestações; e (2) os índices de inadimplência, cujo comportamento é afetado basicamente pela política salarial e pelas variações do nível de emprego.

No que se refere aos critérios adotados para os reajustamentos de prestações, observamos que ao longo da história do SFH mais de um indexador foi utilizado para esses reajustamentos. Inicialmente, através da Lei nº 4.380, estabeleceu-se um único indexador para a correção do valor nominal das prestações, saldos de vedores e letras imobiliárias, qual seja, o índice geral de preços (IGP-DI). Mas já a partir de 1966, o sistema decidiu adotar as variações do salário-mínimo como parâmetro para o reajustamento das prestações. Ocorre que no período 1966-72 os reajustes do salário-mínimo foram inferiores às variações do IGP-DI e das ORTN. Estas últimas, no entanto, continuaram a ser utilizadas como base para a correção dos valores dos saldos devedores, dos depósitos do público nas instituições do SBPE, assim como dos depósitos no FGTS. Assim, ao colocar as variações do salário-mínimo como um teto para a evolução das prestações, o sistema impôs igualmente um limite para a evolução do retorno dos financiamentos, impossibilitando que os agentes financeiros auferissem retornos maiores por unidade financiada, o que seria o caso se as prestações fossem corrigidas com o mesmo índice - e a mesma periodicidade - dos saldos devedores e dos depósitos.

A situação contrária a do período 1966-72 poderia ter sido observada nos anos 1973/79 quando, de um modo geral, os reajustamentos salariais superaram as variações do valor nominal das ORTN. No entanto, a partir de 1973 o governo decidiu limitar os

reajustes das prestações ao índice de correção dos saldos devedores, além de ter estendido esse critério a todos os contratos firmados anteriormente. O reajustamento das prestações passou, então, a ser norteado pelas variações das UPC, impedindo que o descompasso entre a evolução dos salários e a dos demais índices relevantes para o SFH, nesse período, compensasse, mesmo que parcialmente, os efeitos negativos sobre os retornos da adoção do salário-mínimo como base para os reajustes de prestação nos anos 1966/72.

Em 1979, o governo modifica a política salarial criando faixas salariais para efeito de aplicação de reajustes diferenciados. Os percentuais de reajuste seriam cada vez menores quanto mais elevado fosse o salário. Considerando os impactos desfavoráveis dessa política sobre a capacidade de pagamento dos mutuários, o governo resolve, a partir de julho de 1983 (DL nº 2.045 de 13 de julho de 1983) alterar novamente o critério de reajustamento das prestações, voltando a utilizar como parâmetro o salário-mínimo. Contudo, face à elevação significativa dos índices de inadimplência no biênio 1983/84, o governo autorizou, em julho de 1985, a concessão de um subreajustamento para as prestações (112%), impondo uma grande redução no valor do retorno dos financiamentos.

Depreende-se, portanto, que a equivalência salarial, adotada como critério para o reajustamento das prestações desde 1969 com a instituição do PES, vigorou de fato somente quando os índices de correção salarial foram fixados abaixo dos demais índices de preços. Em consequência o valor do retorno dos financiamentos foi menor em relação àquele que teria sido observado caso as cláusulas do PES tivessem sido obedecidos, principalmente no período 1973-79.

O outro fator que condiciona a evolução dos retornos é o comportamento dos índices de inadimplência. Ou seja, o volume de recursos que efetivamente retorna ao sistema a cada período depende não apenas dos critérios adotados para o reajustamento das prestações mas também das variações dos índices de inadimplência que, por sua vez, resultam dos efeitos da política salarial e do nível de emprego sobre a capacidade de pagamento dos mutuários.

A partir dos meados de 1983, como vimos acima, o governo altera o critério para corrigir o valor das prestações, utilizando novamente o salário-mínimo como indexador. Essa mudança exerceu um impacto negativo sobre o retorno dos financiamentos, uma

vez que reduziu o valor dos retornos esperados. Ocorre, no entanto, que, em virtude da aplicação de uma política salarial contencionista e dos efeitos da recessão econômica sobre a capacidade de pagamento dos mutuários, o índice de inadimplência no SBPE aumentou de 12,3% em junho de 1983 para 26% em maio de 1985, considerando-se apenas os mutuários com mais de três prestações em atraso. Com isso, o valor dos retornos observados deve ter sido muito inferior ao valor dos retornos esperados, já reduzido em função da mudança nos critérios de reajuste de prestações.

Cabe registrar, ainda, que o desempenho do mercado imobiliário no triênio 1983/85 afetou de modo indireto o comportamento dos retornos observados. Isto porque a tendência de queda do preço dos imóveis nesse período tornava difícil a transferência de dívida de mutuários inadimplentes para candidatos à aquisição de casa própria com maior capacidade de pagamento, já que o valor da dívida passou a superar o valor do imóvel. Pelo mesmo motivo, não interessava aos agentes financeiros do sistema reaver os imóveis dos mutuários inadimplentes.

Assim, em uma conjuntura econômica adversa que comprometa a capacidade de pagamento das famílias, a evolução do preço dos imóveis vis-à-vis a evolução dos saldos devedores irá determinar uma maior ou menor flexibilidade aos mutuários para resolver sua situação de inadimplência. Se o preço dos imóveis estiver sofrendo uma queda em termos reais, haverá grande dificuldade para transferências de dívida, inviabilizando a diminuição dos níveis de inadimplência e, por conseguinte, um aumento no curto prazo dos retornos observados.

1.6 SFH: A Crise de um Sistema Especializado em Financiamento Habitacional

Examinamos acima os impactos da evolução da economia, da política econômica - em especial das políticas monetária e salarial - e do mercado imobiliário sobre o desempenho dos recursos e das aplicações do SFH. Constatamos que o comportamento das principais variáveis macroeconômicas, em seu conjunto, contribuíram para que o sistema apresentasse um crescente grau de fragilidade potencial. A grande instabilidade da economia brasileira nos anos

oitenta fez com que essa fragilidade se tornasse efetiva, resultando sucessivas liquidações extra-judiciais de instituições de crédito imobiliário, particularmente no triênio 1983/85. Desde então, o sistema não mais recuperou o dinamismo anterior e parece bastante difícil que tal fenômeno ocorra no futuro próximo, uma vez que a instabilidade que continua marcando o desempenho da economia e, conseqüentemente, a grande incerteza no comportamento dos agentes econômicos, coloca em questão a própria manutenção da estrutura segmentada e especializada que caracteriza - ainda que cada vez com menor intensidade - o SFH.

As razões que levaram o SFH a sofrer com enorme intensidade os efeitos negativos do comportamento das variáveis macroeconômicas, especialmente nos anos oitenta, devem ser buscadas em grande parte nas próprias características que lhe foram conferidas no período de sua estruturação (1964/69) e em certas medidas que foram adotadas ao longo da sua evolução.

Tratamos, primeiro de duas características centrais do SFH, quais sejam, a especialização e a regulação. Essas características conferem ao sistema um grau de fragilidade potencial elevado. A especialização em crédito imobiliário significa que as instituições financeiras que o compõem possuem uma estrutura ativa de longo prazo e, em consequência, taxas de retorno, de modo geral, inferiores às de instituições que realizam operações de crédito de curto prazo. Essa diferença, no entanto, não aparece da mesma forma do lado da estrutura passiva. Além disso, uma instituição especializada possui no máximo uma ou duas fontes de recursos de terceiros, o que a torna bastante vulnerável a quaisquer variações na competitividade dos demais ativos da economia, sejam ativos reais, sejam outros ativos financeiros.

Já a questão da regulação reflete-se tanto nas aplicações - com a vinculação de determinadas parcelas dos recursos para diferentes faixas de financiamento unitário - como na captação de recursos; uma vez que os títulos de dívida emitidos pelas instituições de crédito imobiliário têm suas condições de remuneração estabelecidas pelas autoridades monetárias.

Uma outra característica que implica um grau de fragilidade potencial elevado às instituições financeiras do SFH está associada à sensibilidade de suas fontes de recursos às oscilações

do nível de atividade da economia e às mudanças em medidas de política econômica.

Dadas essas características do SFH, a expansão das operações de crédito de suas instituições em escala razoável poderia ser compatível com a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro se, pelo menos, duas condições básicas fossem observadas: (a) a não elevação do hiato entre o preço do imóvel e a renda do adquirente; e (b) a estabilidade no comportamento das variáveis macroeconômicas e, por conseguinte, na captação de recursos.

Foi possível constatar de forma inequívoca que o hiato entre o preço dos imóveis e a renda dos adquirentes no âmbito do chamado "mercado médio" ampliou-se, ao longo dos anos setenta. Para nossos propósitos, interessava analisar o modo como o sistema reagiu ao aumento da relação entre aquelas variáveis. Isto porque quaisquer modificações nas condições de financiamento irão repercutir sobre a fragilidade potencial das instituições financeiras. Observamos que as condições de financiamento foram alteradas de duas maneiras. Por um lado, foram elevados os prazos e, principalmente, o comprometimento de renda nos financiamentos para mutuários de mais alta renda. Por outro lado, as taxas de juros cobradas nos financiamentos de menor valor unitário foram reduzidas mas, ao mesmo tempo, diminuiu-se o comprometimento de renda.

Os aumentos sucessivos do comprometimento de renda no caso dos financiamentos de maior valor unitário tornou as instituições de crédito cada vez mais frágeis potencialmente. Essa maior fragilidade traduziu-se em um problema concreto para o sistema no triênio 1983/85, quando reduziu-se a capacidade de pagamento dos mutuários pelos efeitos da recessão (1983) e da adoção de uma política salarial contencionista. Nesse período, verificou-se um aumento ainda mais significativo da parcela da renda das famílias destinadas ao pagamento das prestações dos contratos em vigor, de tal maneira que elevaram-se fortemente os índices de inadimplência.

O governo adotou então uma série de medidas visando reduzir o valor real das prestações. Esse procedimento exerceu um impacto negativo sobre os retornos que continuará repercutindo no futuro. Na medida em que os contratos de financiamento em vigor forem encerrando, deverão restar saldos residuais elevados a serem cobertos pelo FCVS - no caso dos financiamentos concedidos pe

las SCIs - ou absorvidos pela CEF.

Dois pontos merecem ser destacados quanto a essa herança representada pelo chamado "rombo" do sistema. Primeiro, considerando-se o peso dos saldos dos financiamentos às classes de mais alta renda no total financiado pelo SFH, são esses financiamentos que mais pesarão para o FCVS. Visto de outra maneira, o benefício maior resultante da adoção de uma série de subreajustamentos de prestações no período 1983/85 foi concedido àqueles que menos precisam. O segundo ponto é de caráter quantitativo: na medida em que passar a representar efetivamente um dispêndio do governo, a cobertura do saldo residual dos antigos financiamentos acarretará o comprometimento de uma parcela dos futuros gastos globais com o setor habitacional. Nesse sentido, para estabelecer metas para o setor deve-se proceder a um acompanhamento das variáveis que influenciam o valor daquele saldo a cada ano.

Em função do quadro descrito acima, percebemos que não é possível entender a atual crise do SFH como uma simples etapa que o sistema esteja atravessando. Na verdade, o modelo de sistema de financiamento habitacional especializado e regulado, tal como concebido originalmente, está esgotado. Ao se pensar em uma periodização do SFH, deve-se entender o momento presente como um período de ruptura em que um novo sistema está sendo gestado. Entretanto, é preciso não perder de vista o fato de que, qualquer que seja a nova estrutura, ela terá de arcar com a herança deixada pelo antigo sistema.

II. POLÍTICAS DE HABITAÇÃO POPULAR: AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS NÃO-CONVENCIONAIS

Essa parte da nossa pesquisa se concentrou na questão da política habitacional para setores de baixa renda, em particular na análise dos chamados programas não-convencionais de habitação popular. A partir de uma avaliação de alguns destes programas buscamos levantar certas questões que julgamos importantes para um melhor entendimento destas formas de intervenção estatal e das alternativas em jogo.

Os programas designados correntemente como não-convencionais, alternativos ou de auto-ajuda abrangem um amplo espectro de formas de atuação governamental que têm como característica comum

o recurso à participação das populações-alvo em algum nível do processo de produção da moradia: seja o do planejamento, o da administração ou o da construção. Como contrapartida lógica, estas políticas supõem uma redefinição nos níveis e formas de intervenção do Estado. Em contraste com as políticas convencionais de provisão de habitações acabadas, as estratégias alternativas - expressas predominantemente quer na forma de programas de lotes urbanizados quer na urbanização de favelas - se fundam numa concepção de "habitat evolutivo".

A importância assumida por políticas dessa natureza é crescente não só no Brasil como em diversos países da América Latina, Ásia e África. De fato, pode-se dizer que no Brasil estes programas vêm se constituindo na forma predominante, senão única, de política habitacional para as camadas sociais de mais baixa renda.

A partir da segunda metade dos anos 70 - num contexto de crise profunda de dominação e no bojo do processo de negociação política que a caracteriza - se recoloca com força a questão da política social e se produz uma inflexão nas políticas de habitação popular. Relega-se a um plano secundário a edificação de grandes conjuntos habitacionais - que se mostraram sempre insuficientes e inacessíveis, além do pouco flexíveis e mal localizados na malha urbana - e se introduzem, ainda que lentamente, as políticas não-convencionais. A nosso ver, o contexto geral de surgimento destas políticas as marca decisivamente e é fundamental para entender a especificidade, significado e potencial das estratégias alternativas de cunho participativo.

O foco central do nosso estudo foi a promoção governamental da autoconstrução, uma das variantes de política não convencional que possui como traço distintivo a institucionalização do aporte da força de trabalho da clientela na edificação das unidades habitacionais. É interessante notar que, enquanto a experiência internacional se afasta cada vez mais da autoconstrução como aspecto relevante das políticas não-convencionais, o Estado brasileiro parece promovê-la com crescente força. A nosso ver isto está diretamente vinculado ao contexto de crise em que surgem estas políticas não-convencionais e, em particular, à existência de um vasto movimento de base que desde fins da década de 70 fazia do "mutirão", enquanto experiência de solidariedade social, uma im-

portante palavra de ordem. É talvez a partir daí que se possa entender como, num contexto de grande mobilização social e politização da "questão social", o Estado tenha recorrido ao que parece ser a versão mais ultrapassada e inoperante de política não-convencional: a da autoconstrução, ou mutirão, administrada pelo Estado.

Em torno da idéia do mutirão convergiram setores e grupos os mais diversos: desde uma tecnocracia modernizante preocupada com a chamada "dívida social" e sua explosividade, em busca de soluções mais acessíveis às camadas populares e convencida dos méritos do mutirão na redução de custos, passando por políticos clientelistas que viam o mutirão como instrumento de controle e manipulação social perfeitamente compatível com suas práticas "minimalista-autoritárias", até grupos progressistas e radicais que consideravam a experiência da autoconstrução coletiva como meio eficaz para desenvolver a organização, solidariedade e consciência social. O mutirão se fez bandeira de muitos e terminou por fundir-se e confundir-se com a idéia de participação e auto-ajuda em políticas públicas e com as próprias políticas não-convencionais.

É pela importância que adquiriu a questão do mutirão como vertente privilegiada das políticas não-convencionais de habitação no Brasil e pelas contradições que encerra que resolvemos concentrar-nos neste tipo de programa. A análise desta modalidade de intervenção permite levantar questões mais amplas, não somente quanto à provisão de habitações para as populações carentes mais ainda quanto ao significado efetivo das estratégias participativas em política social.

A idéia nuclear do nosso estudo é de que a intervenção do Estado através de políticas não-convencionais de habitação implica na criação de espaços de negociação com possibilidades políticas múltiplas. Esta perspectiva se funda na convicção, amplamente confirmada pela experiência brasileira, de que o Estado recorre às políticas não-convencionais sempre no contexto de crise econômico-política, em resposta a pressões sociais abertas ou potenciais e em busca de legitimidade e estabilidade social. Estas políticas constituem, de certa maneira, um caso limite de política social no qual o Estado, em situações críticas para a estabilidade social e política, busca manter o mais baixo possível os custos da sua intervenção, ao mesmo tempo que trata de maximizar o

seu alcance e os seus dividendos políticos.

A dimensão política, portanto, é dominante desde a própria origem destas formas de intervenção e se exacerba com elas. É esta politização que caracteriza as políticas não-convencionais e que, no nosso entender, as define como um espaço de negociação entre o Estado e os usuários. A ênfase na questão da participação (para além dos argumentos sobre custos) e a forma pela qual ela é apropriada por grupos sociais e ideológicos os mais díspares é expressão desta mesma politização. De fato, a questão da participação emerge e se recoloca constantemente como arena de uma disputa política que lhe dará em última instância seu próprio conteúdo.

A despeito de definições que procuram caracterizar uma tendência dominante nesta dinâmica política, convergindo para a idéia de cooptação das classes populares pelo Estado, entendemos que o processo de negociação é um "espaço aberto" que, apesar de envolver relações sociais e políticas assimétricas, produz resultados políticos diversificados. No que se refere a seu conteúdo geral, o processo de negociação pode envolver diferentes modalidades de interação política. Pode definir relações que vão desde o clientelismo à rebeldia política, desde formas paternalistas até relações conflitivas na presença de movimentos sociais organizados. Através deste leque de relações e formas de negociação, a questão fundamental que se coloca é sempre a da transferência e redistribuição de recursos. De fato, em todas elas há subsídios abertos ou encobertos e isto é fundamental para entender a capacidade dos usuários de se beneficiarem da intervenção estatal. Entretanto, subjacente e latente no processo da negociação está também a questão das próprias formas e mecanismos de intervenção estatal e da participação democrática.

As diversas experiências analisadas nesta pesquisa apresentam como traço marcante constituírem-se de fato enquanto práticas descentralizadas, mesmo quando da implementação de programas vinculados ao Sistema Financeiro de Habitação. Esta característica política, no bojo de programas habitacionais desta natureza, significa a transferência de poder decisório para instâncias governamentais locais que atuam através de agentes promotores responsáveis pelo empreendimento. A descentralização apoia-se no argumento de que, deste modo, os serviços públicos públicos se tor

nam mais eficazes e mais adaptados às necessidades locais reais , ao aproximar as decisões dos cidadãos.

É necessário salientar, entretanto, que os procedimentos governamentais descentralizados, no caso estudado, não podem ser deduzidos da ação deliberada (a nível da formulação do programa) da instância central de poder: são dinâmicas políticas instauradas a partir da incorporação da noção de participação do usuário que desencadeiam as efetivas ações descentralizadas.

Desta forma, as instâncias locais de poder reelaboram as diretrizes gerais do governo central e estabelecem normas e regras em conformidade sobretudo com as características dos processos políticos locais e as formas de articulação entre contextos urbanos, pressões políticas e demandas sociais evidentes a nível estadual e/ou municipal. Assim, configuram-se como políticas descentralizadas, na medida que há uma margem expressiva de autonomia na definição das diretrizes da ação governamental, envolvendo reinterpretções de ordem política e normativa, conforme as particularidades de cada caso.

O conteúdo político das relações gestadas no encaminhamento dos programas mostra-se irredutível a um padrão único. Mais do que isso, pode-se ainda vislumbrar, mesmo que internamente a cada experiência, a coexistência de diferentes princípios de orientação a nível do setor público, bem como a possibilidade de múltiplos arranjos na relação entre agências governamentais e clientelas, em função do entrecruzamento entre processos sociais e projetos do poder público. Neste sentido, parece-nos importante considerar, mesmo quando, por exemplo, da presença de práticas clientelistas, como a dinâmica gerada pelas políticas não-convencionais de habitação popular pode envolver ambiguidades decorrentes, essencialmente, da capacidade potencial de barganha de que dispõem as coletividades locais, mesmo quando são debilmente organizadas ou politizadas.

Na nossa pesquisa buscamos aprofundar no estudo de algumas áreas básicas de negociação entre instâncias governamentais e populações-alvo, quais sejam: a organização do processo construtivo, formas de regularização do acesso à terra e operacionalização dos mecanismos financeiros. As várias dinâmicas de negociação que analisamos, complexas e multifacetadas, apresentam no entanto

regularidades significativas no que diz respeito às áreas mencionadas. Em todas as experiências o processo de mutirão foi de difícil quando não impossível implantação e em todas elas se constatou um alto nível de subsídio e transferência de recursos, principalmente através do não pagamento da terra e da não efetivação da comercialização das moradias. Em verdade, os processos de negociação política envolveram quase sempre a necessidade de recursos públicos adicionais aos previstos, quer das agências federais quer do poder público local. Os objetivos, das agências federais, de auto-sustentação financeira destes programas de baixo custo se viram quase sempre frustrados, predominando a subordinação dos agentes promotores aos interesses da política local. A questão da política social e do resgate da chamada "dívida social", que está no bojo da crise do Estado brasileiro, vai se colocando e, de certa maneira, vai se fazendo por caminhos muito distintos daqueles que desenharam a tecnocracia modernizante das agências centrais: ela vai se dando ao sabor e ritmo do processo de negociação local e na presença frequente de políticos clientelistas que vão manipulando e sendo manipulados por suas clientelas. Desta maneira, as "novas" políticas sociais participativas voltam a percorrer velhos caminhos para recolocarem a velha solução do "fundo perdido". O que é potencialmente novo no contexto da presente crise, e justamente por ela, é a possibilidade destas políticas tornarem-se crescentemente veículos eficientes de redistribuição de recursos e, irem, "pari passu", redefinindo e renovando os próprios velhos caminhos.

A nível do processo construtivo, as experiências examinadas apontam para o fato de que a viabilização do mutirão institucional envolve complicadores de diferentes ordens: desde a negociação em torno da constituição do usuário enquanto "trabalhador" (que se liga à especificidade da relação entre as partes em jogo, neste tipo de programa) até questões ligadas à organização prática do trabalho e às qualificações requeridas para a realização das obras. O entrecruzamento entre estes diferentes aspectos conduz, via de regra, a situações de impasse ou redefinições no bojo dos empreendimentos, evidenciando a dificuldade de sua operacionalização nos moldes concebidos pelas agências públicas.

O mutirão institucionalizado se mostrou um processo pro-

longado, de difícil administração e em última instância custoso. Ao mesmo tempo se trata de uma forma de produção de habitação popular em geral mais atrasada que as formas "espontâneas" já existentes e que não conta com grande aceitação dos usuários. No nosso entender, tanto as condições subjetivas em que surgem os programas de mutirão como as condições materiais de produção de habitação popular já são demasiado avançadas para este tipo de solução. De certa maneira, as próprias condições que deram origem aos referidos programas são as que terminam por dificultá-los e mesmo inviabilizá-los. Pareceria que, neste contexto, querer generalizar o mutirão é algo tão arbitrário e inoperante como qualquer outra das tantas formas de intervenção não-participativa.

No que tange aos desdobramentos mais gerais das políticas aqui abordadas, parece-nos extremamente significativa a tendência de autonomização de aspectos que, a princípio, seriam intimamente interdependentes: a elaboração e efetivação de planos de comercialização das unidades produzidas; a regularização dos vínculos entre moradores e moradias; o retorno dos financiamentos concedidos para a realização dos empreendimentos (este, particularmente, nos projetos ligados ao SFH).

Isto significa que processos que seriam mutuamente condicionados passam a ter dinâmicas próprias. Na medida em que os planos de comercialização não são efetivados, as negociações quanto à regularização, de um lado, e quanto ao retorno, de outro, transcorrem independentemente do pagamento das prestações por parte da população beneficiada.

No que tange à regularização dos vínculos entre as famílias e os lotes ocupados, esta passa a ocorrer fora dos marcos financeiros previamente definidos no âmbito ou não do SFH. Ou seja, desencadeiam-se processos nos quais os interlocutores básicos são os governos municipais ou estaduais e as populações envolvidas. Deste modo, seu desdobramento vai depender do jogo político envolvendo orientações governamentais e pressões em torno da posse da terra, o que vem apontando no sentido da consolidação e legalização dos vínculos gerados a partir de intervenção pública, sob formas jurídicas diversas (doação, concessão de direito real de uso, etc.).

Já a negociação relativa ao retorno dos financiamentos

concedidos, no caso dos programas do BNH/CEF, ao invés de ocorrer referida a cada caso, passa a ser remetida ao equacionamento político mais geral do processo de endividamento dos governos estaduais em relação ao governo federal. No que toca à comercialização das moradias, esta em geral foi objeto de negociação e na maioria dos casos terminou, ainda que por razões distintas, não efetivando-se, o que implicava o não pagamento das moradias. Isto suscita questões maiores, relativas ao funcionamento do SFH e de sua adequação para o tratamento da questão da habitação popular.

O projetos analisados também apontam para o fato de que mesmo com a existência de subsídios internos e externos ao SFH, as populações beneficiadas pela intervenção possuem baixa capacidade de amortizar os financiamentos. É importante levar em conta, a propósito, que parcela majoritária da clientela destes projetos é composta por desempregados e subempregados cuja renda familiar varia em média entre 0 e 2 salários mínimos. Desse modo, mesmo em programas de habitação de custo bem reduzido, se recoloca a questão da contradição entre o princípio de auto-sustentação financeira e a provisão habitacional para os segmentos mais pobres da população.

Por outra parte, cabe salientar que os programas que analisamos se mostraram sempre pontuais no contexto dos problemas e necessidades habitacionais das respectivas cidades. Mais além do problema da disponibilidade de recursos públicos para uma política efetiva de habitação popular, nos parece que isto nos remete ao problema maior, não analisado pela nossa pesquisa, da relação entre projetos específicos de habitação e uma política urbana compreensiva.

Mesmo que não se trate aqui de apresentar proposições específicas, julgamos relevante - com base na investigação realizada - levantar questões com respeito a alguns dilemas e alternativas da intervenção pública na área de habitação popular.

O enfrentamento dos desafios colocados neste campo supõe, antes de tudo, o reconhecimento da prioridade ao atendimento dos setores populacionais mais carentes, para os quais a crise da moradia se manifesta de forma mais intensa e aguda. Trata-se, aliás, de prioridade amplamente incorporada a nível de documentos oficiais no Brasil, nos últimos anos, tais como: o "1º Plano Nacional

de Desenvolvimento da Nova República" (1986-1989), o "Programa de Reconstrução e Desenvolvimento: Plano de Metas" (1986), o "Relatório Final do Grupo de Trabalho de Reformulação do SFH" (1986) e também documentos mais recentes do Ministério de Habitação e Urbanismo (1988). Estes documentos trazem ainda como marca comum a identificação plena entre a provisão do habitat para as camadas de mais baixa renda e os chamados programas alternativos. Isto significa o afastamento explícito dos modelos centralizados e padronizados, que não envolvem qualquer participação das populações-alvo na provisão habitacional.

Todavia, como já sugerimos, os programas designados como não convencionais constituem um universo bastante amplo e diferenciado, no qual se configuram múltiplas formas de intervenção pública. É necessário, portanto, distinguir as alternativas em jogo no interior deste campo mais abrangente. Nesse sentido, buscaremos nos deter em duas questões referentes a alguns dilemas envolvidos na definição destas formas de atuação governamental. Simplicadamente, estas questões podem ser assim enunciadas:

a) Tais políticas devem centrar-se na urbanização e consolidação de áreas ocupadas ou voltar-se para a criação de novas áreas de assentamento urbano?

b) Caberia ao poder público intervir a nível da construção da habitação, strictu sensu, ou limitar-se a assegurar terra, infra-estrutura e serviços urbanos para as camadas mais carentes?

A discussão em torno do papel do poder público na melhoria das condições de habitabilidade das camadas urbanas mais carentes tem como um de seus temas recorrentes a polaridade urbanização-remoção. Do nosso ponto de vista, mostra-se pertinente a consideração de que, dentro deste marco limitativo, produz-se uma redução conceitual que faz por equivaler políticas diferenciadas.

Julgamos, em particular, que o reassentamento de populações em áreas novas não é necessariamente identificável com a idéia de remoção, que traz consigo forte estigma político, na medida em que usualmente associado a práticas repressivas. Os programas que analisamos, todos de reassentamento, não foram sempre dinâmicas de remoção forçada. Por outro lado, fatores de diversas ordens evidenciam que a urbanização e legalização de aglomerados já existentes, ainda que essencial, não permite enfrentar de forma adequada o quadro agudo de carências vivenciado nas grandes

metrópoles brasileiras.

Sem entrar em um detalhamento que fugiria ao escopo deste trabalho, vale salientar alguns pontos que reforçam a necessidade de abertura de novas áreas de assentamento, para além das políticas de oferta de infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos em áreas já consolidadas ou semi-consolidadas.

Em primeiro lugar, temos a existência em proporções expressivas de trechos urbanos ocupados sem condições mínimas de habitabilidade (integrados ou não a aglomerados de tipo favela) envolvendo muitas vezes hiper-densidade de ocupação e, particularmente, instalação em áreas de risco, sujeitas a enchentes, deslizamentos de encostas, etc. As formas de atuação do poder público, no sentido de enfrentar tais situações de precariedade, dificilmente podem ser reduzidas a um modelo único. Cabe considerar alternativas diferenciadas e flexíveis, aí incluída a realocação de famílias e grupos, o que envolve múltiplos condicionantes, de natureza técnica, econômica e política.

Em segundo lugar, é importante chamar a atenção para a existência de demandas explícitas cada vez mais intensas, no sentido da abertura de novas áreas de ocupação, especialmente nos grandes centros urbanos. Tais demandas se expressam de variadas formas, inclusive através de invasões de áreas ainda não ocupadas, fenômeno crescente de considerável repercussão e visibilidade. As reivindicações e lutas sociais em torno do habitat vem apontando, portanto, não somente para a regularização da posse e a urbanização de aglomerados já consolidados mas também para a necessidade de abertura de novos espaços urbanos.

Em termos mais abrangentes, supomos que, para além da polarização urbanização-remoção, coloca-se como questão relevante a negociação em torno das alternativas de ocupação e reassentamento de grupos populacionais, o que envolve processos de intercâmbio entre instâncias do poder público e coletividades - mais ou menos organizadas - em torno do planejamento local.

A provisão da habitação popular pelo Estado, mesmo apoiada em precisas sugestões técnicas, envolve escolhas políticas. Assim, há margem ampla de divergência sobre até que ponto é obrigação do Estado suprir esta privação e acerca das formas e condições em que pode ocorrer a provisão da moradia.

As profundas iniquidades observadas na realidade brasileira leva-nos a crer que deve caber ao Estado intervir ativamente com o objetivo de prover, através de mecanismos extra-mercado, as formas de acesso à moradia que permitam alterar as condições de vida das populações despossuídas.

O contexto urbano brasileiro, exige, não um modelo unificador, mas formas diversas de provisão habitacional para o amplo contingente que se encontra em situação de pobreza, enquanto privação absoluta. Ao invés de restringir a moradia a um conceito padronizado de qualidade, convém considerar o habitat em sua acepção mais ampla, não limitado à casa no sentido estrito, mas envolvendo o conjunto de aspectos que caracterizam condições efetivas de habitabilidade: o acesso à terra urbana (através da regularização da propriedade fundiária), à infra-estrutura e aos serviços e equipamentos coletivos essenciais. No fundo, só uma ação corente do Estado no plano da cidade como um todo em relação a estas questões poderá viabilizar uma mudança e melhoria substantivas do problema habitacional.

Todavia, dado o enorme déficit habitacional acumulado, deve-se reconhecer que a provisão da moradia para as camadas mais carentes não se mostra viável, sob condição minimamente satisfatória, caso submetida ao "livre jogo do mercado". O reconhecimento deste quadro impõe a necessidade de uma orientação de ação governamental que, mesmo dentro de uma concepção mais abrangente de habitat, permita o acesso desses amplos segmentos à habitação stricto sensu.

Desta forma, em circunstâncias extremas o Estado pode alcançar, além das condições essenciais de urbanização e infra-estrutura, a edificação de um módulo inicial (ao estilo por exemplo do embrião, com unidade sanitária) que permita posteriormente a ampliação da moradia de acordo com as condições objetivas das populações carentes. Não obstante, os casos examinados nesta pesquisa evidenciam a necessidade de eliminar ao máximo a autoconservação institucionalizada mesmo no caso de edificação do embrião da moradia. O mutirão mostra-se sujeito a constrangimentos das mais variadas matizes, e a pesquisa desmistifica tanto sua incorporação tecnocrática (via argumento da "racionalidade") quanto seu suposto conteúdo "participativo", entendido enquanto meio de desenvolver a organização e consciência das camadas populares. En

tendemos que a participação deve ser estimulada fundamentalmente a nível do planejamento e gestão dos empreendimentos, o que todavia depende mais das dinâmicas concretas de negociação do que simplesmente da intencionalidade dos agentes governamentais.

A proposição de um parâmetro de orientação governamental não significa, necessariamente, definir o conjunto da ação governamental para este objetivo. Para tanto, certas decisões econômicas devem ser balizadas, além de envolver mudanças nos padrões de financiamento do setor público, nas prioridades orçamentárias e no processo de alocação de recursos.

Entretanto, resta acentuar novamente que, nas atuais condições de financiamento do SFH, torna-se inviável equacionar recursos financeiros suficientes para a provisão da habitação popular. Isto se deve às restrições inerentes à sua fonte básica de recursos - o FGTS - no que se refere tanto à capacidade de captação quanto aos seus custos de remuneração. Esta inviabilidade é exaustivamente demonstrada no trabalho desenvolvido nesta pesquisa, no qual se chama atenção para o fato de que mesmo a política do subsídio cruzado revelou-se como uma experiência fracassada. Deste modo, é rigorosamente impossível conceber um programa de habitação popular baseado em financiamento via CEF com recursos do FGTS.

Face a este diagnóstico, os programas habitacionais de interesse social, destinados às camadas de mais baixa renda, supõem necessariamente a transferência de recursos públicos a fundo perdido (o que, aliás, já vem ocorrendo nas experiências aqui analisadas). A partir desta premissa, deve-se desenrolar a discussão em torno dos encargos a serem atribuídos a órgãos ligados ao Governo Federal (como a CEF) e instâncias estaduais e municipais.

Tal equacionamento supõe uma avaliação dos contornos e impactos da reforma tributária, a partir da promulgação da nova constituição. Deve-se considerar, porém, que a melhoria das condições de habitabilidade das camadas urbanas despossuídas continuará a requerer recursos da esfera federal, ao menos em termos com pensatórios, ainda que as alternativas concretas da provisão sejam definidas, cada vez mais, a partir de processos descentralizados.

III. PERSPECTIVAS

A discussão em torno das perspectivas para o SFH passa necessariamente por uma análise que envolve duas ordens de questões. A primeira refere-se aos impactos que a reforma do SFN, a ser implementada no futuro próximo, irá exercer sobre o financiamento habitacional. A segunda está associada à mudança na forma de intervenção do Estado na área social, que deverá ocorrer pela via de descentralização, e suas consequências sobre a provisão de habitações às populações de baixa renda.

A necessidade de destacar essas duas ordens de questões fica evidente quando constatamos, de um lado, o esgotamento do potencial expansivo de um modelo de financiamento habitacional baseado na independência e na especialização de instituições financeiras e, de outro, o fracasso da política de subsídio cruzado ao tentar viabilizar o cumprimento de metas estabelecidas para a construção e aquisição de habitações na área de interesse social. Esses dois aspectos estão claramente interrelacionados, mas convém tratá-los em separado para maior facilidade de análise das perspectivas que se colocam para o financiamento habitacional, tanto no caso dos extratos médios quanto no caso das populações de baixa renda.

Na reestruturação do sistema financeiro, a formação de bancos múltiplos parece ser a opção com maiores possibilidades de ser adotada. Tal opção representa a escolha de uma direção diversa daquela que as autoridades econômicas buscaram imprimir ao funcionamento do sistema financeiro, quando promoveram as reformas de 1964/65. Conforme observamos anteriormente, o principal objetivo daquelas reformas era o de compartimentalizar o sistema financeiro através da criação de instituições independentes e da vinculação de uma determinada forma de captação de recurso a uma certa modalidade de crédito. A independência e a especialização das instituições financeiras significa na prática, a imposição de uma estrutura ativa/passiva bastante rígida. Mas, aos olhos das autoridades econômicas, a inexistência de flexibilidade, somada à regulação das operações dos intermediários, representava uma condição necessária para que o sistema financeiro pudesse operar de um modo eficiente e, com isso, contribuir na alavancagem do crescimento econômico.

Atualmente, apesar de não existirem mais instituições independentes, permanece a vinculação - ainda que menos rígida - entre uma determinada fonte de recursos e um certo tipo de empréstimo. As APEs foram praticamente extintas e as SCIs integram os conglomerados financeiros. Além disso, amplia-se a possibilidade de as instituições de crédito imobiliário atuarem em "faixas livres", i.e., fora do âmbito das regras estabelecidas para os empréstimos do SFH.

Não cabe aqui discutirmos as razões que levaram ao desaparecimento das instituições independentes, mas é importante ressaltar que esse processo intensificou-se na década de oitenta e uma das principais razões que explicam esse fenômeno está associada aos impactos bastante negativos que a instabilidade do comportamento das principais variáveis macroeconômicas exercem sobre o funcionamento de instituições financeiras desprovidas de flexibilidade em suas operações de captação e aplicação de recursos. A instabilidade que caracterizou o desempenho da economia, principalmente na primeira metade da década de oitenta, levou os agentes econômicos a afetarem bruscos movimentos de recomposição de suas carteiras de ativos em resposta do aumento da incerteza. Em consequência, a performance de todos os segmentos do SFN tornou-se bastante instável, particularmente a dos segmentos responsáveis pela provisão de crédito de longo prazo.

As instituições de crédito imobiliário necessitam, assim de maior flexibilidade - i.e., de estarem menos sujeitas à regulação - de tal maneira a poderem diminuir a rigidez de sua estrutura ativa e, do lado do passivo, criar novos instrumentos de captação de recursos de prazo mais longo.

Ao se pensar em formas de atuação do SFH que permitam o crescimento do setor de construção residencial, deve-se ter em mente que o atual momento de crise atravessado pelo mercado habitacional indica a força dos estrangulamentos macroeconômicos sobre a atividade imobiliária. O padrão de atuação dos capitais imobiliários organizados que se materializou nos anos setenta sustentou-se pelo rápido crescimento da economia e uma política de financiamento que acabou por privilegiar segmentos da população de maior poder aquisitivo. Tal padrão esgotou-se na reversão da atividade econômica e na incapacidade do sistema financeiro habita-

cional em garantir por si só a expansão da demanda. Os problemas próprios ao financiamento imobiliário, se por um lado reflexos dos rigores da conjuntura econômica foram, por outro lado resultantes da disfunção intrínseca à natureza do padrão de financiamento. Ao sancionar uma forma de atuação imobiliária que puxava para cima o preço dos imóveis, o financiamento habitacional teve que, ao longo do tempo, mover-se num sentido que apontava para o aumento do grau de exposição financeira do sistema (elevação dos tetos de financiamento, afrouxamento das regras de concessão de financiamento com maiores prazos e comprometimento da renda familiar, etc.). Em tais circunstâncias o binômio padrão de ocupação do solo urbano - padrão de financiamento produziu problemas insuperáveis a médio prazo no que diz respeito a capacidade de sustentação continuada do financiamento habitacional. Neste quadro é impensável uma retomada dos negócios imobiliários na atual conjuntura, em bases semelhantes à expansão verificada na década passada. O esgotamento do padrão de financiamento anterior está na raiz do impasse atual de como operar Instrumentos de financiamento habitacional no sentido de estimular o setor imobiliário. No bojo deste impasse, muitos dos empresários do setor já perceberam que muito dificilmente se configura em seu horizonte de cálculo, possibilidades de expansão da atividade imobiliária como a que teve lugar no passado, assentada sobre o crescimento expressivo do mercado médio e superior. Tanto é assim que algumas das grandes empresas do ramo têm, hoje em dia, na pauta de suas decisões, estratégias de defesa de suas posições no mercado que contemplam tendências como a diversificação em sua área geográfica de atuação (entrada em novos mercados), ênfase em empreendimentos fora do âmbito da incorporação/construção de habitações como a construção sob encomenda de hotéis, centro-empresariais, etc. Da mesma maneira ganha importância nos empreendimentos habitacionais a diferenciação do produto como estratégia de atrair segmentos de renda mais alta (apartamentos servidos por clubes de ginástica, preocupações com o ecológico, etc.). Em todos os casos observa-se o esforço das empresas em alargar seus mercados diversificando frentes de atuação.

Por fim, cabe analisar as perspectivas de uma possível retomada do financiamento de habitação para famílias de baixa ren

da. A nível do SFH, esse tipo de financiamento encontra-se hoje, na prática, a cargo exclusivamente da CEF. Os recursos que a CEF possui para essa finalidade são os mesmos que possuía o ex-BNH: a arrecadação líquida do FGTS mais os retornos dos financiamentos já concedidos. Os problemas que a CEF enfrenta por esse lado são os mesmos do ex-BNH. Em primeiro lugar, como vimos, esses recursos apresentam um comportamento pró-cíclico. Outro problema refere-se ao custo do FGTS. A experiência tem demonstrado que recursos onerosos não se coadunam com seu uso em aplicações na área social. As experiências analisadas por esta pesquisa mostram claramente que, pelas mais diversas razões, é difícil ocorrer qualquer tipo de retorno, quanto mais no nível suficiente para cobrir o custo de administrar o FGTS. Em todo caso, mesmo que os mutuários cumprissem seus compromissos, ocorreria subsídio, pois as condições estabelecidas para programas de habitação popular representam, de fato, juros fortemente negativos.

Restaria à CEF adotar, como o fez o ex-BNH, uma política de subsídio cruzado, em que juros mais altos são cobrados nos financiamentos às famílias de renda mais alta para compensar os juros negativos cobrados nos financiamentos na área "popular". Quando se pensa na dimensão do problema habitacional no Brasil, verifica-se contudo que o fracasso dessa experiência no passado trouxe sérios problemas para o ex-BNH e não se encontra qualquer evidência de que o problema não aparecerá de novo para a CEF caso aquela política seja implementada em larga escala. É rigorosamente impossível conceber um programa de habitação popular baseado em financiamento via CEF com recursos do FGTS. A atuação da CEF pode se dar pontualmente, em projetos selecionados, em que a idéia de fundo perdido se apresente, mesmo que não de forma explícita. Os recursos do FGTS, por seu turno, poderiam ser alocados no financiamento para famílias com renda mensal na faixa - aproximadamente entre 3 e 10 salários mínimos que não seriam contempladas nem com os programas sociais nem com os financiamentos na área "de mercado".

Se o governo federal quer trazer para si a responsabilidade de minorar o problema habitacional, deve dar à CEF as condições próprias de implementá-lo, i.e., recursos a fundo perdido. Poder-se-ia ainda aproveitar o ensejo da reforma fiscal, que significará descentralização de recursos, para descentralizar também

essa atribuição, o que seria correto não apenas financeiramente como também em termos da política habitacional. O problema mais sério a enfrentar nesse aspecto é que talvez os municípios não de verão sair beneficiados igualmente com a reforma, podendo ocorrer que as maiores prefeituras não consigam, na prática, melhorar sua situação financeira. Neste caso, caberia ser estudada a possibilidade de o governo federal agir compensatoriamente na área da habitação.

O que é inegável é que uma política habitacional para setores de baixa renda envolve sempre altos níveis de subsídio. Mesmo os programas não-convencionais de habitação, como vimos em nossa pesquisa, não viabilizam uma lógica de auto-sustentação financeira. A tão buscada redução dos custos de construção - via redução dos padrões construtivos e utilização de mão de obra não remunerada - não é suficiente para garantir o acesso dos setores mais pobres da população à habitação. De fato, ainda com subsídios estes setores poucas vezes tem condições de amortizar o financiamento.

Se considerarmos, por outra parte, que as políticas não-convencionais, pelas próprias circunstâncias que as geram, constituem por definição um espaço de negociação entre instâncias estatais e os usuários - na presença muito frequente de relações clientelistas - veremos que o subsídio não só é necessário como é da essência destas políticas e só pode aumentar se comparado com o que se faz (ou não se faz!) para as populações-alvo destas políticas. O desafio que se coloca, a nosso ver, é de como utilizar estes subsídios de uma melhor forma. Em vez de promover a fundo perdido projetos pontuais e isolados, muitas vezes excessivamente custosos apesar de não-convencionais, o Estado poderia utilizar os recursos disponíveis naquilo que realmente são as pedras angulares de qualquer política coordenada e compreensiva de melhoria das condições de habitabilidade das grandes massas nas cidades brasileiras: uma política que assegure o acesso à terra e a provisão não segregada de infra-estrutura e serviços urbanos. Em vez de promover mutirões lentos, ineficientes e custosos, o Estado poderia se concentrar na provisão de assistência técnica e financiamento para a compra de materiais de construção, recorrendo só em situações extremas à edificação de um módulo inicial, ao estilo embrião com unidade sanitária.

A essência do não-convencional para seus ideólogos e defensores, da visão de John Turner às posições do Banco Mundial, reside justamente na redefinição dos níveis de intervenção do Estado e sua retirada do plano da provisão da habitação propriamente dita, o qual seria responsabilidade dos próprios usuários. Ao Estado, central e sobretudo local, caberia enfrentar os estrangulamentos principais no plano da cidade como um todo estão na raiz mesmo do problema habitacional: a questão da terra e a falta de infra-estrutura e serviços. Ao mesmo tempo, o Estado deve prover uma estrutura de apoio aos usuários para que a seu próprio tempo, individual ou coletivamente, por autoconstrução ou não, possam produzir suas habitações. Cremos que esta perspectiva geral segue sendo válida e talvez a única possível para enfrentar o problema da habitação popular, porém, como vimos, sua viabilização depende menos de questões técnicas que de questões de ordem política.

A experiência brasileira é uma boa ilustração disto e talvez não seja acidental que nossos programas não-convencionais se centrem tanto na questão do mutirão, tenham tão pouco a ver com os ideais participativos de John Turner, tenham nada a ver com os objetivos de auto-sustentação financeira do Banco Mundial e estejam tão pouco sustentadas por um ação coordenada do Estado no plano da cidade. Porém, se nossas políticas não-convencionais de habitação se transformaram em projetos isolados que muitas vezes só fazem encobrir a falta de uma política habitacional coerente, podemos ter podido mostrar com essa pesquisa que elas contêm, ao mesmo tempo, e pelas suas origens, o potencial de poder ajudar na criação e reprodução das condições políticas que façam possível uma adoção realmente abrangente de uma política verdadeiramente alternativa de habitação popular: descentralizada, coordenada no plano da cidade, redistributiva e democrática.

ANEXO: PRINCIPAIS RESULTADOS DO MODELO DE SIMULAÇÃO DAS FONTES DE RECURSOS DO SFH

A construção e operação de um modelo de simulação das fontes de recursos do Sistema Financeiro de Habitação permite: i) quantificar os efeitos da política econômica e do desempenho macroeconômico sobre as fontes de recursos do SFH e ii) com base nesta quantificação, simular cenários e alternativas de política econômica e financeira, tendo em vista formular propostas para ampliar estas fontes.

A experiência passada indica que a evolução dos fluxos de fundos do SFH está condicionada fortemente pelo desempenho da economia como um todo, pela dinâmica dos mercados financeiros domésticos e, no caso dos depósitos em caderneta de poupança, também pela competitividade frente a outros ativos financeiros. Entretanto, a falta de um conhecimento mais preciso das relações quantitativas entre o desempenho da economia brasileira assim como das medidas de política econômica e financeira, por um lado, e as fontes de recursos do SFH, por outro lado, tem restringido a elaboração de projeções adequadas sobre o desempenho destas fontes. Isto, por sua vez, constitui um sério obstáculo para uma presença mais atuante do SFH junto aos responsáveis pela política econômica, seja para propor e defender medidas de aperfeiçoamento do sistema, seja para negociar medidas compensatórias dos efeitos adversos do desempenho macroeconômico sobre o SFH.

Após uma breve descrição da metodologia empregada na construção do modelo são apresentadas as conclusões mais gerais sobre os resultados das simulações e análises realizadas. Estas conclusões referem-se ao grau de adequação do desenho atual do SFH para efeito do atendimento das necessidades habitacionais da população brasileira.

É fundamental frisar que, independentemente do valor específico destas simulações e das conclusões apresentadas, o modelo de simulação constitui uma ferramenta de primeira necessidade para o planejamento estratégico, numa das áreas mais sensíveis da política social no Brasil.

O modelo de simulação para arrecadação líquida do FGTS é composto por um sistema de três equações, não simultâneas, estimadas pelo método dos mínimos quadrados. Essas equações estimadas

econometricamente a partir de variáveis históricas anuais (início em 1968), representam a arrecadação bruta, os saques totais e os saldos das contas do FGTS. A arrecadação líquida é obtida pela subtração dos resultados obtidos na arrecadação bruta e dos saques totais.

As variáveis exógenas que apresentaram relevância estatística para construção do modelo são aquelas que expressam os níveis de renda, emprego e salário, como seria lícito supor. Além destas, estão também presentes na equação de saques, os empréstimos do SFH, a inflação e uma proxy do custo de imóveis (I.C.C.RJ), que buscam captar os saques do FGTS para moradia.

O modelo de simulação para CP é composto por um sistema de três equações simultâneas referentes a depósitos, saques e saldo, e uma definicional subtraindo os depósitos das retiradas para obtenção da captação líquida.

Além de apresentar maior dificuldade para sua construção, seus resultados estatísticos são mais pobres que os do modelo do FGTS. Tal fato não pode ser considerado inesperado, já que enquanto o FGTS é um fundo institucional que depende em grande parte de características macroeconômicas, a CP é um ativo entre vários os que compõem o portfólio de investimentos dos agentes privados. Num ambiente de grande instabilidade, a incerteza na determinação de composição desse portfólio torna-se ainda maior.

Foram tentados, sem sucesso, a inclusão de ativos concorrentes (Ações, CDBs, Letras de Câmbio...) assim como proxis para o consumo (que também concorreria com a poupança). Contribuiu para o insucesso anterior a inexistência de séries estatísticas longas dos ativos financeiros no Brasil.

O modelo final reflete, dessa forma, as variáveis de formação de poupança (renda, salários e a inflação). Fica bastante clara a relação das CP com a inflação tanto pelo lado do seguro anti-inflacionário, como pelo aspecto de complementação de renda corrente.

Para utilizarmos os modelos construídos econometricamente enquanto simuladores de aporte de recursos em um prazo longo para o SFH, supusemos que as variáveis exógenas poderiam apresentar valores distintos referenciados a diferentes cenários. Tais cenários representariam expectativas otimistas, pessimistas e interme-

diárias para a economia e estariam baseados em médias históricas de períodos anteriormente escolhidos como representativos de distintos momentos de nossa história econômica recente (1970/80, 1974/80, 1981/87).

Para completar o quadro de fluxo de recursos do SFH foi construído um modelo de retornos dos empréstimos concedidos. O modelo é de natureza determinística e os retornos são considerados certos, não sendo considerados possíveis atrasos no fluxo dos recebimentos, ou eventuais inadimplementos dos mutuários. É importante lembrar que o horizonte de simulação abrange um período de 12 anos iniciando-se em 1989. Dessa forma não levamos em consideração os retornos antigos (principalmente por falta de dados da própria CEF sobre os financiamentos antigos) e dessa forma o modelo não abrange o chamado "rombo" do SFH.

A simulação foi efetuada no pressuposto de que os agentes financeiros atuarão até o ano 2000 em estrita conformidade com as normas expressas pela Resolução 1.446/88 do BACEN e que os recursos destinados ao SFH sejam inteiramente alocados em operações efetivas de financiamentos, nas proporções definidas pela Resolução. Foram tomados os valores mais altos (tetos de financiamento) para cada classe de renda definida pela Resolução do BACEN. Foram também considerados separadamente os recursos provenientes das CP e do FGTS como entradas para financiamentos do SFH.

Esgotado o lado da oferta potencial de financiamento, tentamos dimensionar a demanda potencial por habitações.

A idéia básica que se pretendeu chegar ao final foi a de permitir o confronto entre a capacidade potencial de oferta de financiamentos habitacionais por parte do SFH como as necessidades potenciais de financiamento de novas habitações.

O "lado da demanda" foi dividido em dois componentes:

- a) estimativa aproximada do "déficit de infra-estrutura habitacional"
 - b) necessidades de habitações novas para os próximos anos.
- O primeiro item foi obtido pela consideração de domicílios inadequados para residência, aqueles que não possuíssem simultaneamente abastecimento de água e instalações de esgotamento sanitário.

O segundo foi obtido pela projeção do número de domicílios urbanos particulares permanentes, segundo as classes de rendi-

mento domiciliar. A projeção das necessidades de novas habitações é obtida com a diferença entre o número de domicílios de um ano e o seguinte, acrescentando-se a seguir, para cada ano, uma provisão para as reposições das habitações antigas, calculada em 1% sobre o total de domicílios existentes no ano anterior.

Uma vez de posse do total de recursos disponíveis por faixa de renda (segundo Resolução do BACEN), o valor do financiamento por essas mesmas faixas e a demanda de imóveis pelas também mesmas faixas de renda, podemos analisar, dado os três cenários anteriormente definidos a cobertura das necessidades potenciais para financiamento de novas moradias. Não levamos em consideração a cobertura do déficit (estoque) histórico até 1988.

Concluimos que a capacidade de atendimento das necessidades de financiamento habitacional pelo SFH é claramente inadequada. Os recursos financeiros são e serão - dentro do atual desninho institucional e das fontes - insuficientes para atender as necessidades derivadas do crescimento futuro da população urbana brasileira, quaisquer que sejam as hipóteses sobre a evolução futura da economia brasileira. Se adicionarmos a estas considerações o déficit atual da infra-estrutura de saneamento, de quase dez milhões de domicílios sem condições residenciais adequadas e os custos estimados de 60 OTN e 80 OTN por domicílio para expandir as redes de água e esgotamento sanitário, o quadro torna-se ainda mais grave.

Estes resultados gerais não se alteram significativamente se incluímos entre as fontes de recursos os retornos dos financiamentos. Isto porque os desequilíbrios entre necessidades habitacionais (excluído o déficit atual de infra-estrutura) são volumosos. Mesmo no cenário "otimista", os recursos projetados permitam que somente no ano 2000 se reduza pela metade a insuficiência de crédito para as novas moradias a ser acumulada ao longo da próxima década. Esta conclusão não impede, mas, pelo contrário, reforça a ênfase que deve ser colocada hoje na construção de um sistema unificado de registro dos contratos do SFH e das condições efetivas em que os retornos dos antigos financiamentos refluirão para o SFH, tendo em vista a quantificação realista desta outra fonte de recursos.

Se a este quadro adicionarmos i) as necessidades deriva-

das da eliminação do atual déficit de infra-estrutura de saneamento, ii) as necessidades de cobertura fiscal do déficit potencial do FCVS e iii) as disfunções da atual distribuição de renda vis-à-vis o crescente preço dos imóveis, torna-se inevitável concluir pela necessidade de redesenhar o SFH. Este redesenho de veria incluir pelo menos ampliação do leque de alternativas de captação de recursos voluntários (mercado, em um extremo) e recursos fiscais (noutro extremo), além de uma clara definição de prioridades da política habitacional e do papel do setor público no tocante ao suprimento de serviços de infra-estrutura urbana.

	Nº de páginas
183. TAUILLE, José Ricardo. <u>Novos Padrões Tecnológicos, Competitividade Industrial e Bem Estar Social: Perspectivas Brasileiras</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 183).	47
184. LIMA, Fernando Carlos G. de Cerqueira; GOMES, Maria Célia. <u>Sistema Financeiro da Habitação: Limites de Expansão de um Sistema Especializado</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 184)	65
185. FERRAZ, João Carlos. <u>A Heterogeneidade Tecnológica da Indústria Brasileira: Perspectivas e Implicações para Política</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 185).	34
186. TIGRE, Paulo Bastos. <u>How Does Latin America Fit Into High Technology?</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 186)	16
187. RUSH, Howard J. <u>Manufacturing Strategies and Government Policies</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 187)	19
188. MAGALHÃES, Paulo; SILVEIRA, Caio Márcio L.P. da; MAGALHÃES, Maria Alice E. <u>Programas Governamentais de Autoconstrução no Brasil: Um Estudo Comparativo</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 188)	43
189. PENA, Maria Valéria Junho. <u>O Estado das Informações Sobre a Mulher no Brasil - uma avaliação</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 189)	49
190. TAVARES, Maria da Conceição. <u>A Política Econômica do Autoritarismo</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 190)	15
191. AZEREDO, Beatriz; OLIVEIRA, Pedro Jorge de. <u>Fontes de Recursos para o Orçamento da Seguridade Social</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão 191)	48
192. VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. <u>O Postulado da Obrigação Política e Suas Justificativas Ideológicas na Teoria Clássica</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 192)	43

193. LIMA, Fernando Carlos G.C.Lima, FIORI, Jorge; MAGALHÃES, Paulo; TINOCO, Galeno; ZONINSEIN, Jonas; SILVEIRA, Caio Marcio L.P.da; GOMES, Maria Celia e BASTOS, Carlos M. Sistema Financeiro da Habitação e Programas Habitacionais Alternativos: Diagnóstico e Perspectivas. IET/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 193)