

ROSANGELA BEATRIZ DA COSTA

**HABITAÇÃO NO BRASIL: ANÁLISE SOBRE A EFETIVIDADE DA POLÍTICA
HABITACIONAL COM FOCO NA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA.**

**Monografia apresentada ao
Departamento de Ciências Econômicas,
Setor de Ciências Sociais Aplicadas,
Universidade Federal do Paraná, como
requisito parcial à obtenção do grau de
Bacharel em Ciências Econômicas.**

**Orientador: Prof. Dr. Fabiano
Abranches Silva Dalto**

**CURITIBA
2008**

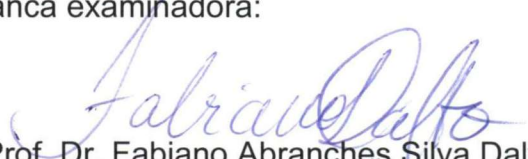
TERMO DE APROVAÇÃO

ROSÂNGELA BEATRIZ DA COSTA

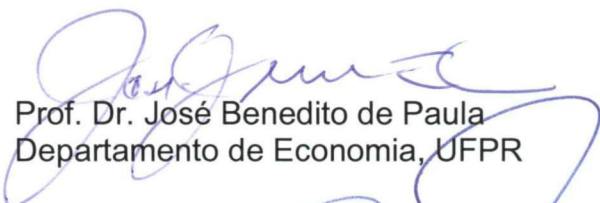
HABITAÇÃO NO BRASIL: ANÁLISE SOBRE A EFETIVIDADE DA POLÍTICA
HABITACIONAL COM FOCO NA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA.

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:



Prof. Dr. Fabiano Abranches Silva Dalto
Departamento de Economia, UFPR



Prof. Dr. José Benedito de Paula
Departamento de Economia, UFPR



Prof. Dr. Adilson Antonio Volpi
Departamento de Economia, UFPR

Curitiba, 17 de novembro de 2008

RESUMO

A questão habitacional tem sido tema de discussões em vários países. As autoridades públicas têm constatado sua grande importância social e política em termos de estabilidade, saúde pública, justiça social, entre outros. Assim esse trabalho buscou analisar a efetividade da atual política pública habitacional com foco na população de baixa renda. Fazendo uso da teoria Falhas de Mercado como instrumental teórico. Esta teoria parte da prerrogativa de que são raros os mercados perfeitamente competitivos de modo que existem falhas de mercado. Assim, a execução de políticas públicas é visto como forma de minimizar as falhas de mercado existentes. Ao longo do desenvolvimento deste trabalho foi investigado o histórico das políticas públicas habitacionais. Com o objetivo de descrever as várias configurações institucionais que constituíram o sistema até os dias atuais. Ao final, foi analisada a modalidade Carta de Crédito FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) Aquisição Individual que, atualmente, é o principal programa financiado com recursos do FGTS. Sendo este a maior fonte de recursos que declara por objetivo o atendimento da demanda habitacional para população de baixa renda. Por fim, constatou-se que parte significativa dos recursos do FGTS destinado ao programa Carta de Crédito FGTS Aquisição Individual tem sido aplicada na população da classe média. Assim, apesar do déficit habitacional, historicamente, ser concentrado na população de baixa renda o sistema tem destinado recursos em volume expressivo para a habitação de mercado. Desta forma, o objetivo declarado da política pública que é viabilizar o acesso à moradia em especial a população de baixa renda não tem sido alcançado. O que se verifica é o aumento do déficit habitacional, fortemente concentrado na população de baixa renda, que pode caracterizar a não efetividade das políticas habitacional com foco na população da classe baixa.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. REFERENCIAL TEÓRICO	10
2.1 FALHAS DE MERCADO E POLÍTICAS PÚBLICAS	10
2.1.1 Crédito	13
2.1.1.1 Riscos de crédito	14
3. POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL.....	16
3.1 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL	16
3.1 PERÍODO TRANSITÓRIO: DA EXTINÇÃO DO BNH AO PROGRAMAS HABITACIONAIS ATUAIS (1986 a 1996)	30
4. POLÍTICA HABITACIONAL VIGENTE	35
4.1. FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS) COMO PRINCIPAL FONTE DE RECURSO DESTINADO A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	35
4.1.1 Carta de Crédito FGTS Aquisição Individual.....	41
4.1.1.1 Desempenho do programa versus déficit habitacional	44
5. CONCLUSÃO.....	50
6. BIBLIOGRAFIA	53

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1	– DESENHO INSTITUCIONAL DOS PRIMEIROS ANOS DO SFH.....	21
GRÁFICO 1	– COMPARATIVO DAS HABITAÇÕES PREVISTAS POPULARES X MÉDIA/ALTA, 1964/1984.....	23
GRÁFICO 2	– COMPARATIVO DAS HABITAÇÕES POPULARES PREVISTAS X REALIZADO, 1964/1984.....	23
TABELA 1	– PARTICIPAÇÃO DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO TOTAL DA FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO TOTAL	24
GRÁFICO 3	– COMPARATIVO DAS HABITAÇÕES MÉDIA/ALTA PREVISTA X REALIZADAS, 1964/1984.....	25
TABELA 2	– NÚMERO DE FINANCIAMENTOS DO SFH E DOS PROGRAMAS ALTERNATIVOS NO PERÍODO 1964/1984 POR CATEGORIA.....	26
GRÁFICO 4	– COMPARATIVO DAS HABITAÇÕES POPULARES REALIZADAS X DEMANDA ESTIMADA, 1964/1984.....	27
GRÁFICO 5	– COMPARATIVO DAS HABITAÇÕES MÉDIA/ALTA REALIZADAS X DEMANDA ESTIMADA, 1964/1984.....	27
GRÁFICO 6	– DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL, 1964/1984	29
QUADRO 2	– HABITAÇÃO: DESENHO INSTITUCIONAL E FONTES DE RECURSOS	33
TABELA 3	– HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: RECURSOS	36
GRÁFICO 6	– DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FGTS NOS PROGRAMAS HABITACIONAIS, 1999/2007.....	40
TABELA 4	– VALORES DO FGTS REALIZADO NA MODALIDADE CARTA DE CRÉDITO FGTS INDIVIDUAL DE 1999 – 2007	41
TABELA 5	– LIMITES OPERACIONAIS PARA O DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS INTEGRANTES DAS REGIÕES METROPOLITANAS DOS ESTADOS DE SÃO PAULO E DO RIO DE JANEIRO.....	42
TABELA 6	– LIMITES OPERACIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO IGUAL OU SUPERIOR A QUINHENTOS MIL HABITANTES, REGIÃO INTEGRADA DO DISTRITO FEDERAL.....	43
TABELA 9	– LIMITES OPERACIONAIS.....	44
GRÁFICO 7	– CARTA DE CRÉDITO INDIVIDUAL APLICAÇÃO POR FAIXA DE SALÁRIO MÍNIMO X QUANTIDADE DE CONTRATOS EM 2004.	45
GRÁFICO 8	– CARTA DE CRÉDITO INDIVIDUAL APLICAÇÃO POR FAIXA DE SALÁRIO MÍNIMO X QUANTIDADE DE CONTRATOS EM 2005.	45
GRÁFICO 9	– CARTA DE CRÉDITO INDIVIDUAL APLICAÇÃO POR FAIXA DE SALÁRIO MÍNIMO X QUANTIDADE DE CONTRATOS EM 2006.	46
TABELA 4	– VALORES REALIZADO EM HABITAÇÃO DOS RECURSOS FGTS E SBPE 1999 - 2007	47
GRÁFICO 10	– DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL, 1993/2005.....	48

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	B anco N acional da H abitação
CCFGTS	C onselho C urador do F undo de G arantia do T empo de S erviço
CEF	C aixa E conômica F ederal
COHAB	C ompanhia de H abitação
FAR	F undo de A rendamento R esidencial
FCVS	F undo de C ompensação de V ariações S alariais
FDS	F undo de D esenvolvimento S ocial
FGTS	F undo de G arantia do T empo de S erviço
FJP	F undação J oão P inheiro
FNHIS	F undo N acional de H abitação de I nteresse S ocial
HPR	H abitação popular referência
IBGE	I nstituto B rasileiro de G eografia e E statística
INCC	Í ndice N acional de C usto da C onstrução
INPC	Í ndice N acional de P reço ao C onsumidor
IPEA	I nstituto de P esquisa E conômica A plicada
OGU	O rçamento G eral da U nião
PAR	P rograma de A rendamento R esidencial
PES	P lano de E quivalência S alarial
PIB	P roduto I nterno B ruto
PNAD	P esquisa N acional por A mostra de D omicílios
PNH	P lano N acional de H abitação
PSH	P rograma de S ubsídio à H abitação
SBPE	S istema B rasileiro de P oupança e E mpréstimo
SFH	S istema F inanceiro de H abitação
SFI	S istema de F inanciamento I mobiliário
SNHIS	S istema N acional de H abitação de I nteresse S ocial

1. INTRODUÇÃO

O acesso à moradia é um dos direitos fundamentais previsto na Constituição Brasileira (artigo 4º, inciso II e artigo 5º, parágrafo 2º). Desta forma, entende-se que o Estado tem a responsabilidade de prover meios que viabilizem a execução desse direito. Além disso, SANTOS (1999) destaca três razões que justificam a intervenção estatal no segmento de habitação, são elas:

- (i) A habitação é um bem muito caro, de modo que sua comercialização depende muito de esquemas de financiamento de longo prazo aos demandantes finais.
- (ii) A habitação é uma necessidade básica do ser humano, de modo que toda a família é uma demandante potencial do bem habitação.
- (iii) A habitação responde por parcela significativa da atividade do setor de construção civil, que, por sua vez, responde por parcela significativa da geração de empregos e do PIB da economia (SANTOS, 1999, p. 8).

Medeiros (2007) destaca que a questão habitacional desempenha um papel muito importante no desenvolvimento da maioria das sociedades, pois se trata de um fator que está intimamente ligado à criação de estabilidade, saúde pública, distribuição de renda, entre outros.

Neste sentido, este trabalho tem por objetivo investigar a efetividade das políticas públicas implantadas no âmbito Habitacional com foco na população de baixa renda. Para tanto, serão analisados: (i) O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) com foco na população de baixa renda; (ii) O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) que é a principal fonte de recursos destinado à habitação de interesse social; (iii) A modalidade Carta de Crédito FGTS Aquisição Individual que é o programa mais significativo em termo de valores financiado com recursos do FGTS.

Assim este trabalho está estruturado da seguinte forma: No segundo capítulo apresentam-se as teorias Falhas de Mercado e Políticas Públicas, que é o instrumental teórico que guiará o estudo. O terceiro capítulo busca verificar o histórico das políticas habitacionais implantadas no Brasil a partir de 1964, data que marca o início de uma intervenção governamental mais direta e efetiva na área habitacional. O quarto capítulo tem como objetivo investigar as políticas habitacionais vigentes destinadas à habitação popular. Busca-se verificar a efetividade do atual sistema por meio da análise do programa Carta de Crédito

FGTS Aquisição Individual e das estatísticas sobre o desempenho do setor em questão.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo tem por objetivo apresentar, brevemente, os conceitos a respeito das teorias: Falhas de Mercado e Políticas Públicas. Pois, como será mostrado, existe uma relação entre essas duas teorias. O objetivo final é demonstrar a importância da atuação ativa do governo no âmbito habitacional. Em outros termos, porque o segmento habitacional para população de baixa renda necessita da intervenção direta do governo. Para tanto, será abordado um tópico a respeito de Crédito e Risco de Crédito, pois essas variáveis estão diretamente relacionadas à política habitacional.

2.1 FALHAS DE MERCADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Rezende (2006, p. 27) destaca que no mundo real são raros os mercados perfeitamente competitivos, ou seja, aquele mercado que “possui muitos compradores e vendedores, de tal modo que nenhum comprador ou vendedor tenha individualmente impacto significativo sobre os preços” (PINDYCK e RUBINFELD, 2006, p. 13). Desta forma, considerando que a maioria dos mercados não são perfeitamente competitivos de modo que existem falhas de mercado, a ação governamental é vista como um elemento capaz de intervir na alocação de recursos com objetivo de promover o aumento do bem estar da sociedade, agindo paralelamente ao setor privado.

Rezende (2006, p. 27) exemplifica quatro características consideradas como falhas do mecanismo de mercado, são elas:

- I. Bens públicos: Refere-se àqueles bens não passíveis ao estabelecimento de preços via sistema de mercado, suas características são a não-exclusividade e a não-rivalidade. A primeira diz respeito ao caráter não passível ao direito de propriedade. Já a segunda, está relacionado ao fato de que o acesso de mais pessoas não implicaria, necessariamente, em um aumento de custos. Um exemplo clássico é o caso da defesa nacional, sendo que é um bem necessário ao país, no entanto, não é possível estabelecer preços no mercado, dado que nem toda a população estaria disposta a pagar por

ele mesmo usufruindo do seu benefício. Esses bens são classificados como bens públicos puros, dado que só seriam ofertados por intermédio do governo.

- II. Externalidades: Está relacionada aos custos e benefícios sociais não agregados ao sistema de preços, sendo que este reflete apenas os custos e os benefícios privados. Desta forma, faz-se necessário à presença do governo para incorporar as externalidades ao custo privado, mediante, por exemplo, a tributação ou ao incentivo fiscal. Um exemplo é o financiamento habitacional promovido através da esfera pública para população de baixa renda com recursos a fundo perdido. As externalidades positivas que são geradas a partir desta política pública implicam em ganhos sociais (melhora qualidade de vida das pessoas, felicidade, saúde, acesso a educação, emprego) não passível de mensuração pela esfera privada.
- III. Poder de mercado: a existência de formas de competição imperfeita, como os monopólios e os oligopólios podem prejudicar os consumidores através da manipulação de produção e dos preços. Desta forma, o governo possui o papel de limitar o poder de mercado destas firmas por meio de: fixação de preço máximo, de lucro máximo, estímulos à concorrência, etc.
- IV. Informação assimétrica: segundo Rezende (2006) muitas vezes os consumidores não têm acesso às informações, de suma importância, sobre os produtos disponíveis para a comercialização. Um exemplo são as taxas de juros e o preço total a prazo cobrado pelo sistema financeiro. Outro exemplo é a complexidade das informações e dos documentos envolvidos num processo de financiamento habitacional. Em vários casos os contratos e as formas de cálculo de um financiamento habitacional são de difícil leitura e compreensão para as pessoas com nível de escolaridade médio. Em se tratando da população de baixa renda, onde normalmente os níveis de escolaridade são baixos, o entendimento desses documentos são mais difíceis ainda. Desta forma, torna-se necessário à intervenção do governo obrigando o sistema financeiro a dispor essas informações o mais entendível possível.

Neste contexto, conforme destacado por Santos (1999), o bem habitação possui uma especificidade que justifica a intervenção estatal neste segmento, pois, o direito de possuir um lugar adequado para viver é uma necessidade básica do ser humano. Para Osório (2000) o direito a moradia adequada está vinculado a outros direitos humanos, pois, sem ela torna-se difícil manter a educação, o emprego, a saúde pode ficar precária e a participação social fica impedida. Além disso, Cândido Jr. e Vasconcelos (1996) enfatizam o impacto do crescimento da indústria da construção civil na geração de empregos, em especial para os trabalhadores menos qualificados. Esses são alguns dos motivos pelo qual o mercado habitacional tem sido centro de várias discussões e vem fazendo parte das prioridades de políticas públicas de vários países em desenvolvimento. Pois, as externalidades positivas que surgem a partir de um mercado habitacional eficaz vão além do bem estar social causando, também, o seu efeito multiplicativo em termos de crescimento do nível de renda e emprego. Entretanto, essas externalidades positivas não são passíveis de mensuração pelo setor privado o que torna o mercado habitacional para famílias de baixa renda um nicho não atraente para o segmento privado. Cabendo ao governo a execução de políticas públicas na tentativa de minimizar a carência de habitações para famílias de baixa renda.

Para Saravia e Ferrarezi (2006, pg. 28) “políticas públicas referem-se a um fluxo de decisões públicas tendo por estratégia a manutenção do equilíbrio social ou a introdução de desequilíbrios destinados a modificar a atual realidade”. Dessa forma, elas declaram que são estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. Sendo declarado, também, que a finalidade última das políticas públicas é a consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas.

Neste contexto, Saravia e Ferrarezi (2006) destacam que as políticas públicas podem ter várias denotações como, por exemplo, um campo de atividade governamental, um propósito geral a ser realizado, uma situação social desejada, uma proposta de ação específica, imposição de normas para determinadas problemáticas, etc. No caso da política habitacional, esta se enquadra na política como produto ou resultado de específica atividade governamental, ou seja, no comportamento governamental de fato.

Desta forma, conforme Santos (1999), o fato do bem habitação ser um bem muito caro, implica que sua comercialização dependa, diretamente, de esquemas de financiamento de longo prazo, em especial se o público alvo for o segmento populacional de baixa renda, pois, quanto menor o nível de renda menor será o nível de comprometimento da renda para o pagamento da dívida.

2.1.1 Crédito

Nesse contexto, o crédito, em outros termos, as fontes de financiamento é a palavra chave para execução de uma política pública eficaz. Schrickel (1998) conceitua crédito como sendo o ato voluntário ou a disposição de alguém ceder, por um período pré-determinado, parte do seu patrimônio a um terceiro, com a expectativa de que este empréstimo retorne integralmente a sua posse após decorrido o tempo estipulado. Stiglitz e Greenwald (2004, pg. 200) destacam que: “Sempre que alguém entrega um bem para outra pessoa sem uma troca imediata de dinheiro ou bens no valor total, há uma extensão de crédito. Tradicionalmente, os fornecedores concedem créditos a seus clientes, que concedem créditos aos seus próprios clientes”.

Neste sentido, Stiglitz e Greenwald (2004) deixam explícito que, nas sociedades modernas, o crédito desempenha um papel central na determinação do nível de atividade econômica e, portanto, para a compreensão do funcionamento de uma economia monetária faz-se necessário analisar as forças que determinam à oferta e a demanda por crédito e, conseqüentemente, analisar o papel dos bancos.

Com relação aos bancos comerciais, conforme Carvalho et al. (2000), estes detêm a possibilidade de conceder empréstimos que excedam o valor de seus depósitos. Entretanto, conforme destacado por Stiglitz e Greenwald (2004), um dos determinantes do volume de crédito, que será ofertado na economia, são os riscos de crédito mensurados nas operações, ou seja, o banco tentará medir qual a probabilidade do contrato de concessão de crédito ser cumprido, e desta forma, qual o desejo de arcar com tais riscos. Devido a estes fatores, os bancos criaram mecanismos especializados na produção de informações sobre os devedores e no monitoramento de suas intenções de cumprir a promessa de pagamento.

2.1.1.1 Riscos de crédito

Schrickel (1998) destaca que ao considerar que a atividade básica do banco concentra-se em conceder empréstimos assumindo riscos, este está presente em qualquer operação de empréstimo, ou seja, não há concessão de crédito sem risco. Silva (2000) exemplifica os riscos de crédito de um banco em quatro grupos, são eles:

- i. Risco do cliente ou risco intrínseco: é um tipo de risco inerente ao tomador sendo que este risco decorre de suas características;
- ii. Risco da operação: está relacionada às características inerentes a sua finalidade e natureza, ou seja, se analisa o produto, o montante, o prazo, a forma de pagamento, as garantias e o preço;
- iii. Risco de concentração: refere-se à análise feita pelos bancos ao considerar o risco e retorno esperado em relação ao negócio específico;
- iv. Risco da administração do crédito: está relacionado à estrutura do banco, ou seja, dos recursos humanos e materiais, da capacidade de armazenamento da informação, da tecnologia, da metodologia na obtenção de escalas de classificação do risco, da estrutura jurídica, dos gerentes de negócio.

Assim, o fato da habitação se tratar de um bem caro implica que o montante demandado por um financiamento é relativamente alto de modo que necessite de esquemas de longo prazo para pagamento da dívida. Se o público alvo for à população de baixa renda o risco de avaliação do cliente e da operação são caracterizados como alto risco o que leva o segmento privado a buscar nichos de renda em que o risco seja o menor possível comparado ao retorno.

Portanto, via mecanismo de mercado o problema da carência habitacional para população de baixa renda pode não ser resolvido. A intervenção do governo executando políticas públicas efetivas para esse segmento torna-se essencial. E é nesse sentido que a teoria falhas de mercado defende a atuação da esfera pública como forma de minimizar as falhas de mercado existentes. Pois, conforme destacado por Medeiros (2007):

A questão habitacional tem grande importância social e política na maioria das sociedades. Ela é um fator importante na criação de estabilidade, saúde pública, justiça social e estímulo ao crescimento econômico. Por estas

razões, as sociedades intervêm nos mercados habitacionais mediante políticas e subsídios, com o objetivo de estimular a produção de moradias e de facilitar o acesso a estas por grupos diversos da população (MEDEIROS, 2007, p. 1)

3. POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

Neste capítulo é apresentado um breve histórico das políticas habitacionais implantadas no Brasil a partir de 1964, data que marca a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), juntamente com o Banco Nacional da Habitação (BNH), que foi a política pública mais ousada executada nesse âmbito. Com isto, objetiva-se descrever as várias configurações institucionais que constituíram o sistema até os dias atuais. Nosso objetivo mais específico na análise é destacar as configurações institucionais especificamente voltadas ao financiamento das classes de baixa renda; explicar as motivações políticas, sociais e/ou econômicas que orientaram estas configurações e os objetivos declarados das mesmas. Busca-se com isto, distinguir os aspectos que permaneceram de cada configuração e aqueles que evanesceram nas reformas subsequentes. As heranças institucionais que ficaram e as novidades introduzidas constituirão nosso ponto de partida nos próximos capítulos para a avaliação das políticas habitacionais da atualidade.

3.1 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

A questão da habitação no Brasil tem suas raízes mais profundas evidenciadas no século XIX. Verificou-se que com o declínio do modelo escravagista houve uma mudança no modo de habitar da sociedade. De um país caracterizado como eminentemente agrário com a maior parte da sua população constituída por famílias de escravos, passa a ver um contingente de sua população migrando para povoados e vilas, em menor escala, nas cidades, e aumentando o número de moradias individuais improvisadas e extremamente carentes de condições de higiene (TRIANA, 2006).

A partir da década de 30 são criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões e em 1946 a Fundação da Casa Popular, o que dá início a uma intervenção governamental mais direta e efetiva na área de habitação, ainda que não com a amplitude requerida pelos problemas.

Conforme destaca Bresser-Pereira (2003, p. 66), o censo de 1940 havia apontado que 31,24% da população brasileira era considerada urbana, em 1960 esse número cresceu para 45,08% e em 1970 para 50%. Para o autor, esse crescimento significativo pode ser consequência de três causas: a primeira sendo a

demanda da indústria por mão-de-obra. A segunda, o desenvolvimento do sistema de transporte que proporciona aos trabalhadores das cidades habitar nas pequenas cidades interioranas e trabalhar no campo e, por fim, a impossibilidade de sobreviver no setor rural.

Assim, o rápido crescimento populacional urbano nas décadas que antecedem a implantação do SFH trouxe como consequência um aumento significativo da demanda por moradias, em especial para famílias de baixa renda. Conforme apontado por Lopes (1978, p. 5), o resultado é um enorme déficit habitacional¹, estimado na década de 1960 em cerca de 7 milhões de novas moradias. Tal déficit foi causado em grande medida, pela ausência de ação programada e contínua neste segmento.

Ao mesmo tempo que este movimento de urbanização leva há uma demanda crescente por moradias, por outro se verifica uma oferta retraída. Desta forma, Moreira (1989) destaca que em 1960 foi realizada uma pesquisa no Brasil questionando sobre as aspirações sociais e atitudes políticas da população brasileira. O resultado foi que a principal aspiração dos brasileiros era a casa própria. Verificou-se, através da pesquisa, que havia uma correlação entre a propriedade da habitação e atitudes políticas conservadoras:

O interesse da classe média e do operariado urbano em relação à aquisição da moradia se dá sob dois aspectos: de um lado a expectativa de ascensão social, materializada publicamente na aquisição da casa própria, e de outro, a aquisição da moradia libera o orçamento familiar da prestação do aluguel e melhora as possibilidades de acesso ao crediário. De um lado a ideologia da casa própria e da propriedade privada, e do outro a possibilidade de garantia da manutenção da família. (MOREIRA, 1989, p. 11)

Moreira (1989) aponta ainda que, em 1964, o discurso utilizado pelo regime militar para a tomada de poder estava pautado no objetivo de conter e reduzir as pressões inflacionárias sem permitir que o país entrasse numa profunda depressão. No entanto a contenção da inflação implicaria, também, em contenção salarial o que conseqüentemente iria penalizar as classes de baixa renda. Desta forma, a

¹ O conceito de déficit habitacional adotado neste trabalho foi elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP), de Belo Horizonte, que tem tratado do problema habitacional desde 1995 quando publicou seu primeiro trabalho. Para a FJP o conceito de déficit habitacional está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradia. Nele inclui, também, aquelas moradias sem condições de habitabilidade causado pela precariedade das habitações ou em virtude do desgaste da estrutura física e que deveriam ser repostas. Há, também, a necessidade do incremento de novas habitações devido à coabitação familiar ou a moradia de imóveis construídos com fins não residenciais. Portanto, o déficit habitacional engloba o déficit por incremento do estoque de moradia e o déficit por reposição do

formulação de projetos que fossem de encontro com as expectativas populares seria o ponto chave para que o novo regime recebesse o apoio das massas populares.

Neste contexto, conforme destacado por Almeida (1998), a estratégia adotada pelo regime autoritário:

Passou, então, o regime autoritário a desenvolver estratégias e discursos nos principais meios de comunicação, especialmente rádios, vendendo a idéia, o sonho, que depois tornou-se pesadelo, aos compradores de imóveis. Sonho mesmo foi o oferecido aos empresários do setor da construção civil, pois o modelo de financiamento da casa própria tinha uma lógica toda particular e funcionamento tão eficaz que durou quase três décadas. (ALMEIDA, 1989, p. 2)

A implantação da “ousada” política publica habitacional que tinha como objetivo declarado a construção de imóveis para população de baixa renda atendeu muitos mais efetivamente a outros objetivos, como:

- I. Criação de empregos para uma massa populacional sem qualificação que migrava para os centros urbanos gerando assim renda;
- II. Aplicação de expressivo volume de investimentos financeiros no setor da construção civil, pois, consideravam que este era um setor dinâmico que atenderia rapidamente aos seus propósitos.

É neste contexto que a Lei 4.380, de agosto de 1964, instituiu o SFH e criou o BNH com o propósito declarado de solucionar o déficit habitacional através do fomento da construção e aquisição da casa própria, especialmente para classes de menor renda. Cabendo ao BNH a missão de orientar, disciplinar e controlar o SFH.

Santos (1999) define o SFH como:

... um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimentos habitacionais, cuja idéia central era que a aplicação de um mecanismo de correção monetária sobre os saldos devedores e as prestações dos financiamentos habitacionais viabilizaria tais investimentos (caracteristicamente de longo prazo), mesmo em uma economia cronicamente inflacionária. (SANTOS, 1999, p. 10)

As principais fontes de recursos utilizadas pelo SFH foram:

- i. O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) ² sendo este o conjunto da captação das letras imobiliárias e das cadernetas de poupança;
- ii. E, a partir de 1967, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviços (FGTS) ³ que é formado a partir de contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia.

Como pode ser observado no quadro 1 o BNH constituía-se no principal instrumento do Governo Federal para desenvolvimento das políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano. Conforme Lopes (1978), em documento oficial sobre o BNH, constam as seguintes funções:

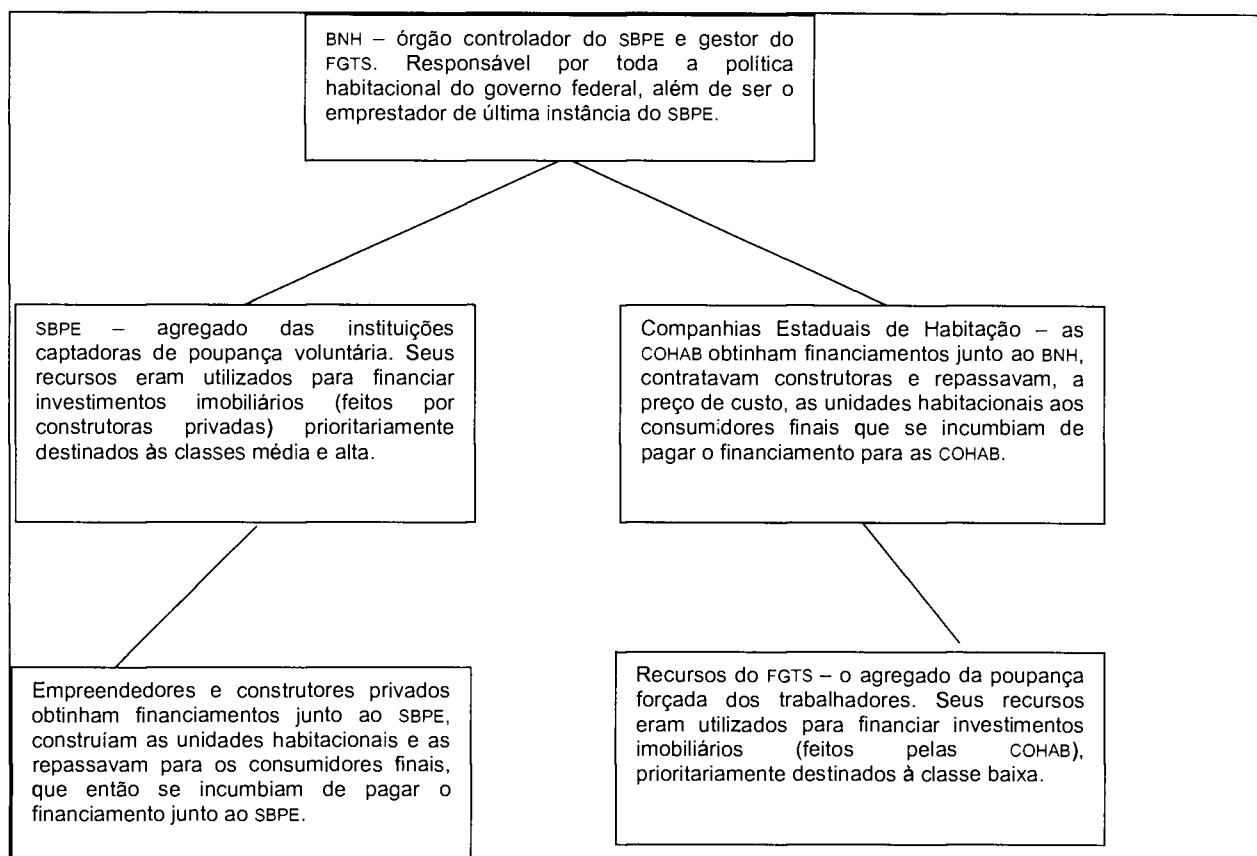
- i. Órgão Central do SFH e do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) e dos sistemas financeiros conexos, subsidiários ou complementares;
- ii. Órgão gestor do FGTS;
- iii. Órgão de crédito responsável por estimular e controlar a formação, mobilização e aplicação de poupanças e outros recursos no financiamento de:
 - Planejamento, produção e comercialização de habitações;
 - Planejamento e realização de obras e serviços de infra-estrutura urbana e comunitária, especialmente os relativos a saneamento básico;
 - Fomento a indústria de materiais de construção e à indústria da construção civil;

² O SBPE foi constituído, inicialmente, pelas Caixas Econômicas, Sociedades de Crédito Imobiliário e Associações de Poupança e Empréstimos e teve como função a captação da poupança voluntária do público e sua canalização para o setor habitacional.

³ O FGTS foi instituído pela Lei n. 5.107, de 13/09/1966 e regulamentado pelo Decreto n. 59.820, 20/12/1966. O FGTS é constituído pelos saldos das contas vinculadas formadas por depósitos mensais, efetuados pelas empresas em nome de seus empregados, no valor equivalente ao percentual de 8% das remunerações que lhes são pagas ou devidas. A criação do FGTS buscou alcançar, ao mesmo tempo, dois objetivos. O primeiro, encontrar uma alternativa para o sistema exclusivo de indenização trabalhista, até então vigente expresso na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). O segundo objetivo do FGTS estava ligado à criação de um fluxo de recursos crescentes para os programas habitacionais, em especial, destinados às famílias de baixa renda e, posteriormente, para infra-estrutura e saneamento básico.

- Estudos, pesquisas, assistência técnica e demais serviços correlatos às atividades indicadas nas alíneas e itens precedentes.

QUADRO 1 - DESENHO INSTITUCIONAL DOS PRIMEIROS ANOS DO SFH



Fonte: SANTOS (1999, pg.12)

Desta forma, percebe-se que a atuação do BNH ia além da esfera financeira. Entre os objetivos do BNH estava incluso, por exemplo, realizar a distribuição geográfica dos investimentos de modo a amenizar os desníveis regionais e dessa forma, conter as motivações migratórias. Outros pontos importantes eram a eliminação de favelas e o aumento de investimento na indústria da construção civil, de materiais de construção e bens duráveis, pois, o crescimento destes setores teriam implicações direta no nível de atividade e emprego do país. Neste contexto, Moreira (1989) enfatiza que a eleição da casa própria como prioridade nacional se dá com o objetivo explícito de implementação da indústria da construção civil enquanto projeto de impacto nacional na promoção de novos postos de trabalho.

Para um melhor entendimento do funcionamento do SFH Santos (1999) considera conveniente dividi-lo em dois subsistemas com base em suas linhas de crédito, a saber: o SBPE e o BNH-FGTS. O SBPE era uma linha de crédito destinada às classes de renda média e alta (famílias com rendimento mensal acima de cinco salários mínimos). Os empreendedores/construtores utilizavam estes

recursos para construir os empreendimentos e após comercializá-los repassavam suas dívidas, junto às instituições financeiras, aos consumidores finais que passavam a ser mutuários do sistema. Já o BNH-FGTS era destinado prioritariamente à construção de casa de interesse social (famílias com rendimento mensal até cinco salários mínimos). As companhias de Habitação (COHAB), empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais/municipais, obtinham o financiamento junto ao BNH mediante a apresentação de projetos tecnicamente compatíveis com a orientação do banco e supervisionavam a construção de moradias de acordo com as prioridades estabelecidas pelos governos locais e comercializavam os empreendimentos.

Lopes (1978), diretor do BNH e supervisor da área de Programas de Natureza Social, considerava que a correção monetária nos contratos de empréstimo imobiliário era a maior inovação introduzida pela lei que criou o SFH. Para o autor, somente desta forma seria possível evitar a erosão do valor real dos recursos aplicados na construção das habitações, em consequência da redução do seu poder aquisitivo na etapa de retorno, causado pela inflação.

Alves (2005) caracteriza a correção monetária como um instrumento essencial para a solvência do sistema em situações de elevação de taxas de inflação. Pois, além de corrigir o valor da dívida do mutuário, era aplicada nos depósitos de cadernetas de poupança, das letras hipotecárias e do FGTS.

Desta forma, as expectativas dos formuladores do SFH eram que “com a correção monetária, é possível recuperar substancialmente os recursos aplicados, manter um fluxo permanente de novos projetos e democratizar as oportunidades de aquisição de moradia pelas famílias de menores rendas, independentemente de patrocínios personalistas ou de favores individuais”. (LOPES, 1978, p. 7)

Neste sentido, fica evidente que os formuladores do SFH esperavam que, com a introdução da correção monetária, o sistema se autofinanciasse. Assim, verifica-se um ponto de inconsistência na política pública executada com seus objetivos sociais. Dado que se o objetivo era promover o incremento de moradia para pessoas que sequer detinham renda, como que o sistema poderia ter a expectativa de se auto-sustentar?

O gráfico 1 ilustra qual a previsão inicial do sistema para construção de moradias destinadas as faixas de rendimento popular versus classe média/alta.

Como pode ser observado, o objetivo inicial principal era prover habitações para classe popular.

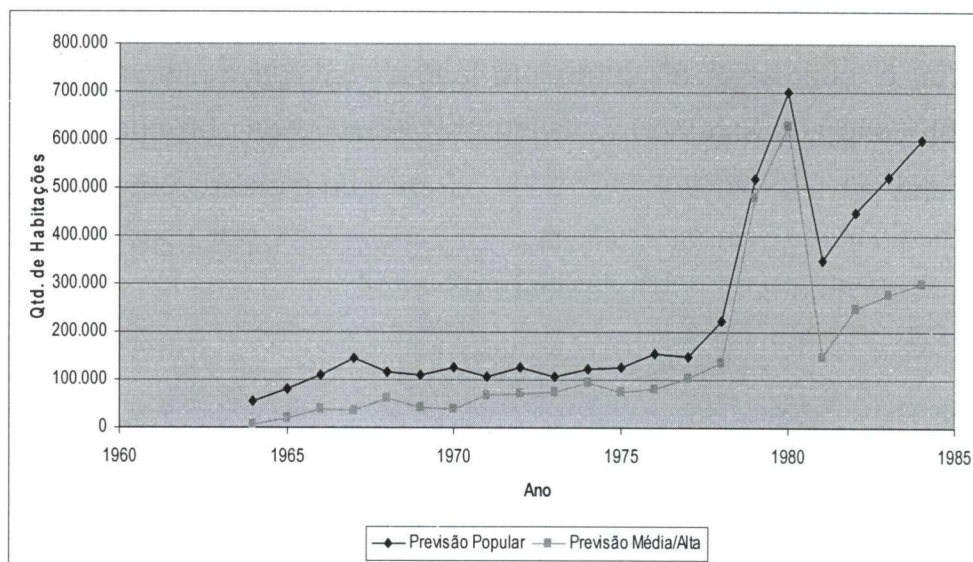


GRÁFICO 1 - COMPARATIVO DAS HABITAÇÕES PREVISTAS POPULARES X MÉDIA/ALTA, 1964/1984

FONTE: ADAPTADO A PARTIR DE GOMES (1985)

O gráfico 2 que compara o número de habitações previstas para interesse popular versus o número de habitações realizadas, nota-se que o realizado prevaleceu, na maioria dos anos, abaixo do previsto. Somente nos anos de 1973, 1977 e 1978 o realizado supera o previsto.

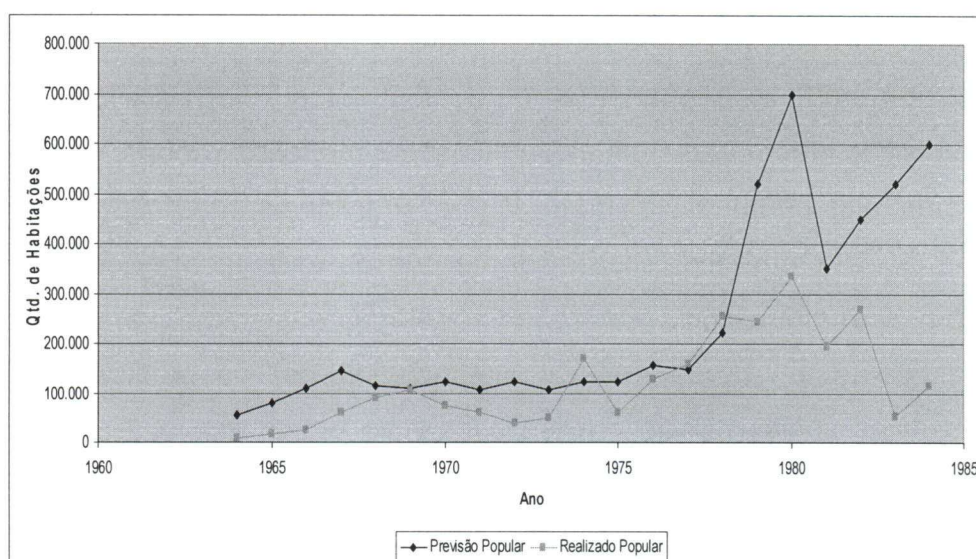


GRÁFICO 2 - COMPARATIVO DAS HABITAÇÕES POPULARES PREVISTAS X REALIZADO, 1964/1984

FONTE: ADAPTADO A PARTIR DE GOMES (1985)

Para Almeida (1998), a política social apresentada nos discursos e documentos do vigente governo militar era contraditória. Verificou-se que o Estado, muito mais, articulava uma política habitacional voltada à valorização do capital do setor da construção civil do que ao incremento de moradia digna para pessoas de baixa renda. A tabela 1 mostra como o setor da construção civil, em geral, se beneficiou com o SFH. Percebe-se que há um significativo incremento desse setor na formação bruta de capital fixo total em especial na década de 80.

TABELA 1 - PARTICIPAÇÃO DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO TOTAL DA FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO TOTAL

ANO	TAXA (%)
1970	58,0
1971	56,6
1972	57,1
1973	59,3
1974	58,8
1975	57,5
1976	59,0
1977	61,4
1978	60,9
1979	63,3
1980	60,5
1981	63,2
1982	65,9
1983	66,6
1984	67,6
1985	68,0
1986	70,5
1987	71,8
1988	67,1
1989	71,1

Fonte: Almeida (1998, p. 6)

Moreira (1989) aponta que, a partir de 1973, o BNH aos poucos se afasta de sua proposta original e passa a aplicar os recursos financeiros da habitação popular em habitações de alto e médio custo e em obras de infra-estrutura (transporte, saneamento, equipamentos urbanos, etc), pois, é nessas classes que o BNH irá garantir um retorno mais rápido e seguro para seus investimentos.

O gráfico 3 mostra um comparativo entre o número de habitações previstas versus o número de habitações realizadas para classe média/alta. Nota-se que em

vários anos o realizado supera o previsto (1969, 1970, 1973, 1981 e 1982) em 1967 e 1976 o realizado quase se iguala ao previsto.

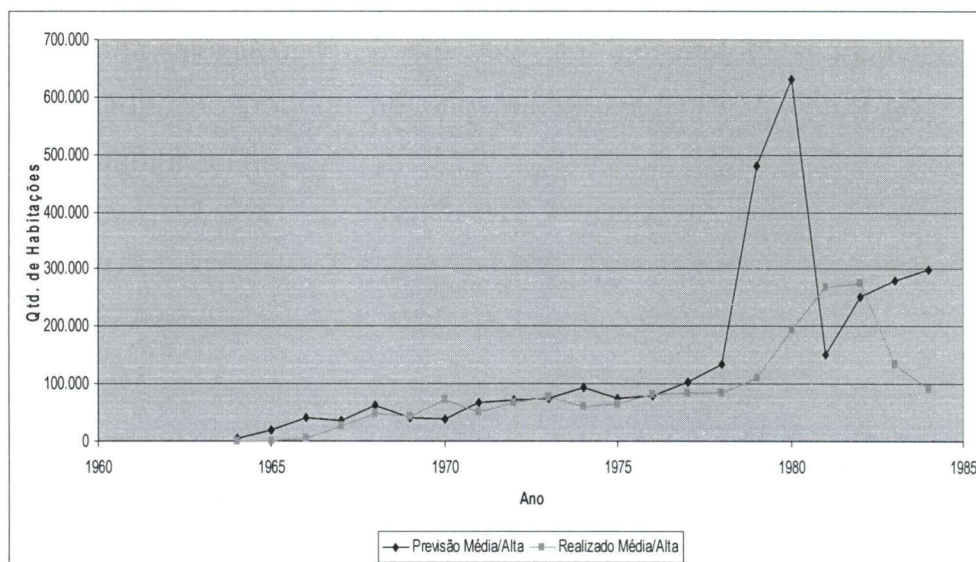


GRÁFICO 3 – COMPARATIVO DAS HABITAÇÕES MÉDIA/ALTA PREVISTA X REALIZADAS, 1964/1984

FONTE: ADAPTADO A PARTIR DE GOMES (1985)

Em geral, é consensual na literatura de que o SFH apresentou um desempenho bastante significativo. Como pode ser observado na tabela 2 foram financiadas em média, no período de auge de 1976 a 1982, cerca de 400 mil unidades anuais de habitações.

TABELA 2 - NÚMERO DE FINANCIAMENTOS DO SFH E DOS PROGRAMAS ALTERNATIVOS NO PERÍODO 1964/1984 POR CATEGORIA
(Em mil unidades)

Ano	Total	COHABS e COOPHABS	SBPE	Outros Programas FGTS/ OGU
Até 1967	140,7	88,2	31,4	21,0
1968	139,4	59,9	47,1	32,3
1969	158,2	84,1	41,9	32,0
1970	154,2	50,8	72,0	31,4
1971	121,2	43,2	50,5	27,4
1972	120,7	31,7	66,7	22,3
1973	148,4	39,9	76,6	31,9
1974	96,3	12,7	60,3	23,5
1975	147,3	56,6	64,5	26,2
1976	242,4	116,9	82,2	43,3
1977	218,6	126,7	58,0	33,7
1978	323,8	228,2	58,1	37,4
1979	380,7	209,5	109,8	61,4
1980	562,4	160,0	286,7	133,8
1981	450,9	119,3	231,0	100,6
1982	555,8	160,2	249,8	32,3
1983	181,8	30,5	121,8	29,6
1984	214,0	79,2	96,7	43,2

Fonte: Santos (1999 p.16).

A despeito desse crescimento dos gastos em construção civil, como foi mostrado, não foi cumprido o objetivo principal declarado do sistema que era o atendimento da população de baixa renda. Santos (1999) aponta que:

[...] o sistema foi incapaz de atender à população de baixa renda. Com efeito, somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH ao longo da existência do BNH foram destinadas à habitação de interesse social e, dado que o valor médio dos financiamentos de interesse social é inferior ao valor médio dos financiamentos para as classes de renda mais elevada, é lícito supor que uma parcela ainda menor do valor total dos financiamentos foi direcionada para os primeiros. (SANTOS, 1999, p. 17)

Desta forma, constatou-se que ao longo dos 22 anos de existência do BNH o número de habitações construídas para população de baixa renda se manteve muito abaixo da demanda estimada para o setor como pode ser observado no gráfico 4.

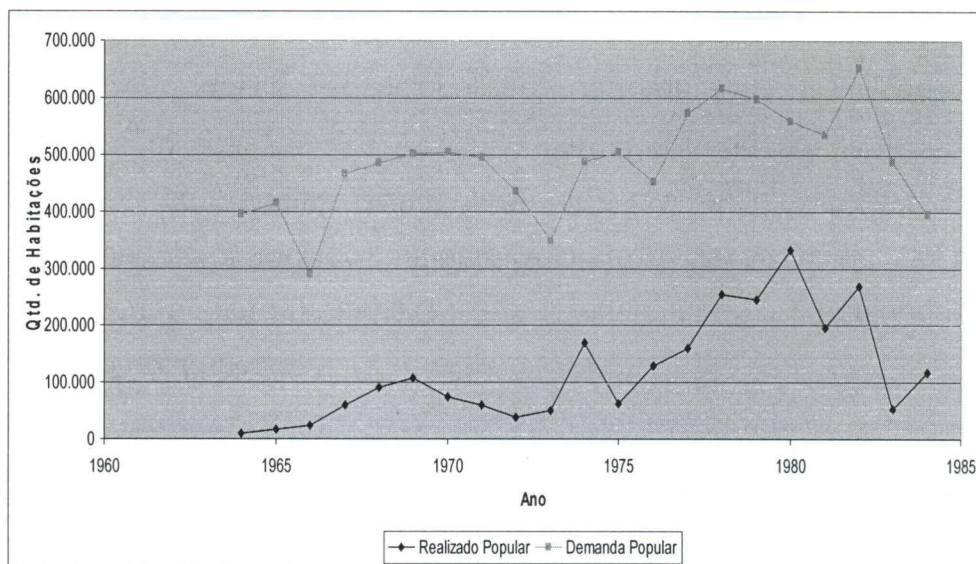


GRÁFICO 4 – COMPARATIVO DAS HABITAÇÕES POPULARES REALIZADAS X DEMANDA ESTIMADA, 1964/1984

FONTE: ADAPTADO A PARTIR DE GOMES (1985)

Verifica-se um aumento no déficit habitacional em aproximadamente 73%, dado que em 1964 o déficit habitacional era da ordem de 8 milhões tendo aumentado para 14 milhões em 1984. Como será mostrado no gráfico 6, este aumento concentra-se basicamente na população de baixa renda.

Em contrapartida, o mesmo comparativo para a classe média/alta mostra que em alguns anos o número de habitações realizadas superou a demanda, como pode ser observado no gráfico 5.

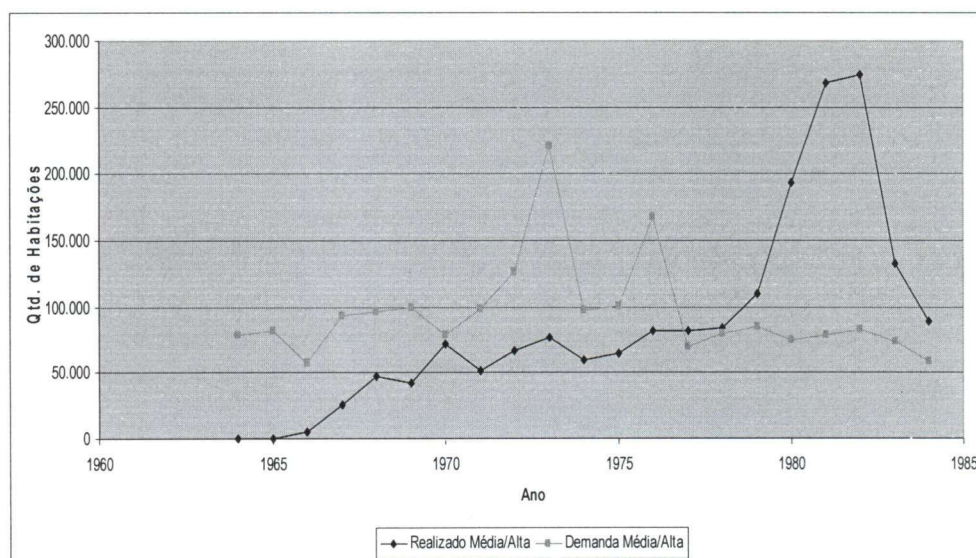


GRÁFICO 5 – COMPARATIVO DAS HABITAÇÕES MÉDIA/ALTA REALIZADAS X DEMANDA ESTIMADA, 1964/1984

FONTE: ADAPTADO A PARTIR DE GOMES (1985)

Neste contexto, conforme destacado por SANTOS (1999), o bem habitação possui especificidades que justificam a intervenção estatal neste segmento, pois, o direito de possuir um lugar adequado para viver é uma necessidade básica do ser humano. Segundo OSÓRIO (2000) o direito a moradia adequada está vinculado a outros direitos humanos, pois, sem ela torna-se difícil manter a educação, o emprego, a saúde pode ficar precária e a participação social fica impedida, ou seja, as externalidades geradas com a provisão de habitações para famílias de baixa renda não podem ser mensuradas somente quantitativamente. Desta forma, verifica-se que esquemas de provisão de habitação destinadas à população de baixa renda atrelado à lógica de acumulação capitalista tendem ao insucesso. E é neste contexto que Almeida (1998) descaracteriza o SFH que se instaurou após 1964 como uma política social, no sentido em o que pré-requisito exigido pelo sistema era contrário ao perfil da maior parte das famílias que demandavam os financiamentos:

(...) O SFH foi criado para atender à população advinda dos fluxos migratórios, mas que tivesse renda. É por esse aspecto que se coloca em dúvida quanto a ter constituído uma POLÍTICA SOCIAL, pois não eram investimentos em habitação a fundo perdido. Aqueles que se enquadrassem nas regras de financiamento é que poderiam assinar tais contratos. Isso caracteriza, claramente, o aspecto excludente do SFH. Ao mesmo tempo, aqueles que se enquadrassem teriam comprometida, no máximo, 30% de sua renda, mas se considerar tal percentual em relação a um salário mínimo, já se pode ver a precariedade de vida dessas pessoas." (ALMEIDA, 1998, p. 17)

O gráfico 6 mostra a evolução do déficit habitacional de 1964 a 1984, ou seja, da implantação do SFH a quase extinção do BNH (1986). Como pode ser observado além do aumento do déficit em, aproximadamente, 73% (em 1964 o déficit habitacional era da ordem de 8 milhões tendo aumentado para 14 milhões em 1984) outro ponto relevante é que este aumento está concentrado, basicamente, na população de baixa renda.

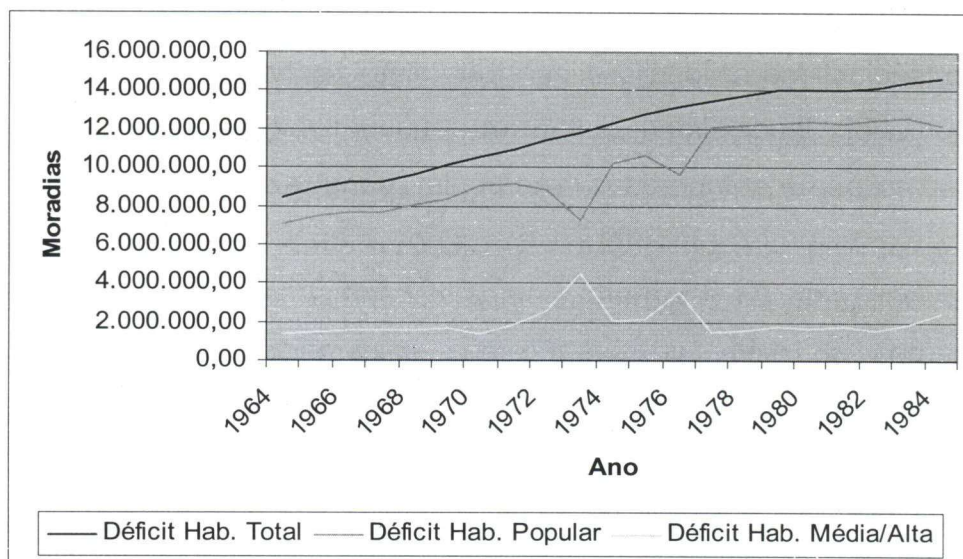


GRÁFICO 6 – DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL, 1964/1984
 FONTE: ADAPTADO A PARTIR DE GOMES (1985)

Desta forma, pode-se verificar que a política habitacional promovida através do SFH/BNH foi ineficaz na medida em que não conseguiu reduzir o déficit habitacional na classe de baixa renda. Assim, uma política pública habitacional que declara como objetivo principal à redução do déficit habitacional, fortemente concentrado na população de baixa renda, falhou em vários pontos. Entre os quais se destacam os seguintes:

- i. A adoção de fontes de financiamentos onerosos, ou seja, recursos utilizados nos financiamentos sobre os quais, além da correção monetária, são cobrados juros, como retorno do financiamento. Como é o caso do FGTS e do SBPE;
- ii. O fato das fontes de recursos serem onerosas implica que a concessão deve, obrigatoriamente, estar pautada na aprovação da capacidade de pagamento para aprovação do crédito. Como fazer para quem sequer detinha renda? Além disso, a cláusula da correção monetária aplicada às prestações da casa própria, mas não aplicada da mesma forma ao salário mínimo levava, inevitavelmente, à falta de capacidade de pagamento pelo público-alvo (declarado) do programa;
- iii. Outro ponto crucial é fato do programa ser voltado ao atendimento da população de baixa renda e ter como expectativa o autofinanciamento. O que culminou, como foi mostrado no decorrer deste capítulo, no redirecionamento do público alvo, pois, é na classe média e alta que o retorno se mostrava mais rápido e com menos risco.

Portanto, a despeito de ter adotado o propósito declarado de resolver o déficit habitacional, o sistema montado em 1964 baseou-se em princípio de mercado que acabou beneficiando muito mais os empresários do setor da construção civil e a classe média e alta. Desta forma, o fato desta política habitacional, apesar de ter elevado o investimento em construção civil a valores nunca antes visto, ela não atendeu a maioria da população de baixa renda e por fim descaracterizou-se como política social. A falência do sistema culminou na extinção do BNH em 1986. Na continuação deste capítulo será tratado o período transitório das políticas habitacionais, ou seja, da extinção do Banco Nacional de Habitação até a política vigente nos dias atuais.

3.1 PERÍODO TRANSITÓRIO: DA EXTINÇÃO DO BNH AO PROGRAMAS HABITACIONAIS ATUAIS (1986 a 1996)

Com a extinção do BNH, em 1986, suas funções foram incorporadas por inúmeros órgãos. Entre 1986 e 1995, a tarefa de estabelecer uma nova política habitacional mudou inúmeras vezes de órgãos, o que se refletiu em sua desorganização e ineficácia. A execução da política habitacional ora coube ao Ministério do Interior, ora ao Ministério do Desenvolvimento Urbano, ao Ministério do Bem Estar Social e a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. A Caixa Econômica Federal (CEF) ficou com o papel de agente operador do FGTS (sendo que posteriormente o BNH foi incorporado a CEF) e o Banco Central do Brasil passou a ser o órgão normativo e fiscalizador do SBPE.

Durante os governos Sarney (1985-1990) e Collor (1990-1992), os problemas do sistema se agravaram a ponto de praticamente inviabilizar qualquer tentativa de retomada da política habitacional nos moldes do SFH e BNH. Verificou-se que a idéia de uma política habitacional amparada num sistema de autofinanciamento era inviável para o problema habitacional brasileiro (SANTOS, 1999), sem se constituir um programa coerente que viesse a substituir o velho e falido SFH. Desta forma, nota-se, nesta época, por um lado o fortalecimento de programas alternativos do SFH financiados com recurso a fundo perdido e que mostraram um desempenho superior ao sistema convencional. Exemplo dessa nova abordagem de relativo sucesso foi o Programa Nacional de Mutirões Comunitários direcionados a famílias com rendimentos de até 3 salários mínimos que tinha como

objetivo a construção de 550 mil moradias (SANTOS, 1999). Este programa conseguiu construir dois terços das moradias previstas. Por outro, o governo federal limitou a atuação das COHABS restringindo seus financiamentos. A justificativa dada pelo governo federal era que essa era uma maneira de ajudar os municípios e estados a não se endividarem. Assim, as COHABS, que antes eram caracterizadas como órgãos promotores, passaram a meros assessores o que de fato representou uma perda social, dado que a COHAB era o principal órgão responsável pelo atendimento às demandas sociais. Apesar dos fortes investimentos em programas alternativos focados para população de baixa renda houve má administração dos recursos de modo que várias metas não foram cumpridas, o enfraquecimento da COHAB contribuiu para a centralização da política habitacional (SANTOS, 1999).

A partir da segunda metade da década de 90 verifica-se, finalmente, o redesenho do sistema de financiamento habitacional brasileiro. Se em 1964, quando foi criado o SFH, o pensamento econômico estava pautado na intervenção direta do Estado sobre a economia em 1995 as idéias que pautam as motivações políticas estão baseadas no neoliberalismo. Com a abertura comercial, privatização de empresas públicas de modo que o Estado tivesse a mínima participação na economia e com o controle da inflação.

Neste contexto, segundo Santos (1999), o modelo de política habitacional amparado no SFH foi caracterizado nessa nova abordagem como:

(...) (i) esgotado — em virtude das crescentes dificuldades com a captação líquida das suas fontes de recursos (notadamente o FGTS); (ii) regressivo — por ter beneficiado principalmente as camadas de renda média e média alta com elevados subsídios implícitos pagos com recursos do erário; e (iii) insuficiente — porque durante trinta anos o SFH produziu apenas 5,6 milhões do total de 31,6 milhões de novas moradias produzidas no país. Além disso, os documentos do governo federal condenam a má utilização dos programas *alternativos*, culpando, entre outros fatores, a excessiva centralização da gestão desses programas pela falta de controle social dos investimentos realizados. (SANTOS, 1999, p. 22)

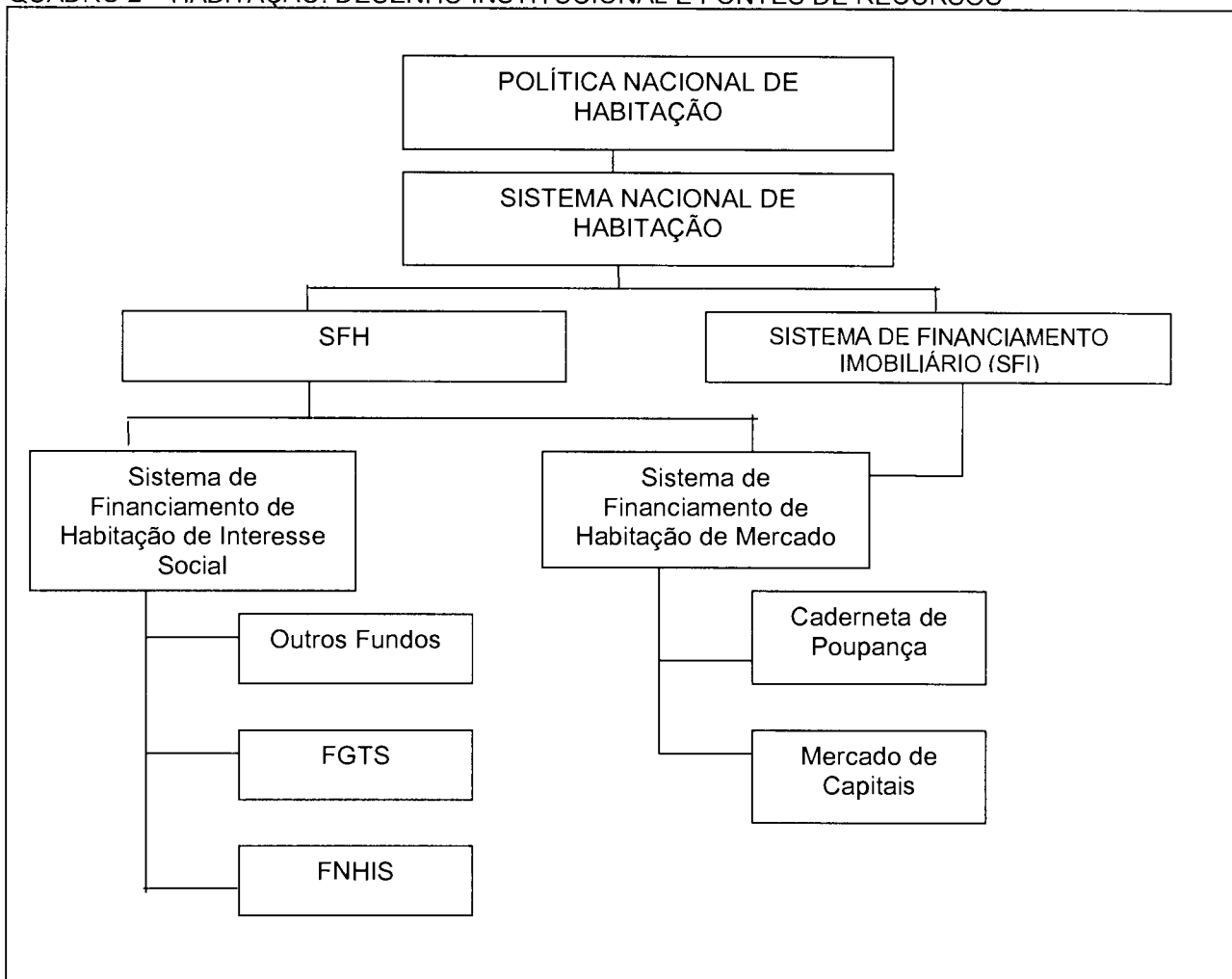
Segundo Santos (1999), a posição declarada com respeito à questão habitacional do governo de FHC (1995 a 2002) foi explicitada nos documentos de Política Nacional de Habitação (1996) e Política de Habitação. Nesses documentos constam que a Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil passa a ser o órgão federal responsável pelo tratamento da questão urbana.

Assim, no governo de FHC é proposto um redesenho do modelo vigente a partir de quatro premissas básicas:

- i. Desenvolvimento de políticas públicas habitacionais focadas na população de baixa renda;
- ii. Descentralização dos programas, entretanto, um maior controle sobre os órgãos gestores;
- iii. O governo reconhece, publicamente, que é incapaz de resolver sozinho o problema habitacional no país e dessa forma, cabe ao governo o papel melhorar o funcionamento do mercado de moradias no Brasil;
- iv. O governo reconhece a presença significativa de trabalhadores no mercado de trabalho informal, de modo que os programas habitacionais não podem negligenciar essa grande parcela da população.

Assim, a política habitacional redesenhada no governo FHC e adaptada no governo de Luiz Inácio da Silva (Lula), vigente até os dias atuais está basicamente dividida em dois subsistemas como pode ser observado no quadro abaixo:

QUADRO 2 – HABITAÇÃO: DESENHO INSTITUCIONAL E FONTES DE RECURSOS



Fonte: CEF (2008)

De um lado está o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) que tem por objetivo atender a uma política habitacional de interesse social e em alguns casos, como será mostrado, atender a classe média. Do outro lado está o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) que tem por objetivo a execução de uma política voltada para a habitação de mercado, em outros termos, promover habitação para classe média e alta e imóveis para fins comerciais. A Lei 9.514, sancionada no governo de FHC, trata da implantação do SFI. Segundo Alves (2005) os formuladores do SFI partem da premissa de que o crescimento do crédito imobiliário está intimamente ligado a três fatores:

- i. Garantias efetivas de retorno dos recursos aplicados;
- ii. Liberdade na contratação das operações;

- iii. Mercado de crédito capaz de captar recursos de longo prazo principalmente junto a grandes investidores.

Alves (2005) aponta os novos conceitos que são instituídos a partir da criação do SFI:

A securitização de créditos imobiliários, a criação dos próprios Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI's) e das companhias securitizadoras de créditos imobiliários (CSCI's), a instituição do regime fiduciário sobre tais créditos imobiliários, da alienação fiduciária de bens imóveis e de garantias para as operações de financiamento imobiliário. (ALVES, 2005, p. 23)

Neste sentido, verifica-se que há uma evolução nos critérios de análise para concessão de crédito sendo o foco o risco de crédito para o Agente Financeiro. De modo que novos conceitos são inseridos para a análise da concessão como, por exemplo: avaliação da capacidade de pagamento, avaliação do perfil de risco do tomador de recursos, entre outros.

Entretanto, os conceitos introduzidos nos SFI que tem por objetivo minimizar os riscos de crédito, melhorar as formas de garantia como a instituição da alienação fiduciária (no caso do não pagamento da dívida o agente financeiro consegue retomar a garantia com mais agilidade) acabam influenciando o outro lado do sistema que tem por objetivo a concessão para população de baixa renda.

4. POLÍTICA HABITACIONAL VIGENTE

O objetivo deste capítulo é investigar o funcionamento da política habitacional vigente voltada ao atendimento à população de baixa renda. Para tanto, será analisada a modalidade Carta de Crédito Aquisição Individual, que é um dos programas executado com recursos do FGTS. A partir das estatísticas que mostram o desempenho desse programa associado às estatísticas de evolução do déficit habitacional pretende-se discutir se hoje realmente existe uma política pública habitacional voltada à resolução do problema. Dessa forma, o capítulo está basicamente dividido em 2 momentos: primeiro, a questão do FGTS que hoje é o principal recurso que financia habitação de interesse social. Segundo, a modalidade Carta de Crédito Aquisição Individual que tem recebido o maior volume de recursos do FGTS e que financia população de baixa renda.

4.1. FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS) COMO PRINCIPAL FONTE DE RECURSO DESTINADO A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Apesar de haver outras fontes de financiamentos voltadas à habitação de interesse social constatou-se, como pode ser observado na tabela 3, que o FGTS tem destinado expressivos recursos para habitação quando comparado aos demais programas existentes.

TABELA 3 - HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: RECURSO DISPONÍVEL EM 2006

PROGRAMA	RECURSO DISPONÍVEL (Milhões de Reais)
FGTS	7.005
PAR	1.212
FNHIS	1.143
PSH	150
FAT	70
HBB	120
FDS	200
Total	9.900

Fonte: Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil

Disponível em <http://www.cbic.org.br/arquivos/placarhabita%C3%A7%C3%A3o03_2006.pdf>

FGTS: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

PAR: Programa de Arrendamento Residencial

FNHIS: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

PSH: Programa de Subsídio a Habitação

FAT: Fundo de Amparo ao Trabalhador

HBB: Habitar Brasil BID

FDS: Fundo de Desenvolvimento Social

Os relatórios de Gestão do FGTS declaram que financiar a política habitacional de interesse social é o objetivo principal. Atualmente, conforme relatório de gestão do FGTS realizado pela Caixa Econômica Federal (CEF), a normatização, gestão e execução do FGTS está dividido entre os seguintes órgãos:

Conselho Curador Cabe ao Conselho estabelecer os orçamentos anuais, as diretrizes de aplicação dos recursos do FGTS e a avaliação de seus desempenhos. Ele examina e se pronuncia sobre as contas do Fundo. É nesse colegiado também que se determinam providências às entidades que compõem o sistema do FGTS para o cumprimento das finalidades a que se destina o Fundo. Em seu trabalho, o Conselho é assessorado pelo Grupo de Apoio Permanente, uma estrutura formada por consultores técnicos vinculados às 16 entidades que têm assento no Conselho. Seus integrantes se reúnem periodicamente para analisar tecnicamente as matérias sob deliberação do Conselho Curador.	Ministério das Cidades É o gestor das aplicações do FGTS. Cabe a ele praticar todos os atos necessários à aplicação do Fundo, de acordo com as diretrizes e programas que são estabelecidos pelo Conselho Curador. Também é o Ministério das Cidades que define as metas que tais programas deverão alcançar e acompanha a execução das ações na área da habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana. O Ministério deve, ainda, elaborar orçamentos anuais e planos plurianuais de aplicação dos recursos. Tanto o orçamento como os planos devem ser submetidos ao Conselho Curador	Caixa Econômica Federal A Caixa Econômica Federal é o Agente Operador dos recursos do Fundo. A ela cabe centralizar todos os recolhimentos, manter e controlar as contas vinculadas em nome dos trabalhadores e determinar os procedimentos, tanto administrativos como operacionais, dos bancos depositários, dos agentes financeiros, dos empregadores e dos trabalhadores que integram o sistema do FGTS. A CAIXA emite os Certificados de Regularidade do FGTS (CRF), que atestam se os empregadores estão em dia com seus recolhimentos, e define os procedimentos operacionais que serão necessários à execução dos programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana estabelecidos pelo Conselho Curador.
---	---	--

CEF (2003, p. 77)

Atualmente, conforme relatórios de gestão do FGTS, este tem sido fonte de recursos para 6 programas destinados ao atendimento da população de renda baixa e média (de 1 a 12 salários mínimos), abaixo, segue descrição sucinta dos principais programas vigentes, são eles:

I. Apoio à Produção	II. Pró-Moradia	III. PAR – Programa de Arrendamento Residencial
Trata-se da concessão de financiamento a pessoas jurídicas voltadas à produção habitacional. Tendo como objetivo a destinação de recursos financeiros para a produção de empreendimentos habitacionais voltados à população alvo do FGTS⁴, previamente aprovados pelo Agente Financeiro, por meio de financiamento a ser concedido a pessoa jurídica do ramo da construção civil. Os beneficiários são as famílias com renda de até R\$ 3.900,00.	Esse programa refere-se ao financiamento a Estados, Distrito Federal e Municípios ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta, objetivando a produção de alternativas e soluções habitacionais, articulando recursos e iniciativas do poder público, da população e de organizações sociais. Seu objetivo é apoiar o poder público no desenvolvimento de ações integradas e articuladas com outras políticas setoriais, que resultem na melhoria da qualidade de vida das famílias de menor renda, por meio da oferta de soluções habitacionais, da regularização fundiária e da urbanização de áreas. O público alvo são os grupos de famílias com rendimentos, preponderantemente, de até 3 (três) salários mínimos.	Este programa é destinado à aquisição de empreendimentos prontos, a serem construídos, em construção ou a reupear, para fins de arrendamento residencial com o exercício da opção de compra ao final do período determinado em contrato. Tem por objetivo a ampliação do acesso a terra urbanizada e à moradia digna, reduzir os domicílios com sobrelotação familiar e o ônus excessivo de aluguel, e promover melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda concentrada nas capitais estaduais, regiões metropolitanas e municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes. Os beneficiários são a população com renda mensal de até 6 salários mínimos.

⁴ O promitente comprador não pode ser detentor de imóvel nas regiões limítrofes onde está adquirindo, nem detentor de imóvel com financiamento ativo pelo SFH em nenhuma região do país.

IV. CARTA DE CRÉDITO FGTS		
❖ ASSOCIATIVO	❖ INDIVIDUAL	❖ OPERAÇÕES ESPECIAIS
Financiamentos a pessoas físicas adquirentes de habitações ou de lotes, agrupadas em condomínio ou por sindicatos, cooperativas, associações, COHAB e/ou órgãos assemelhados ou entidades privadas voltadas à produção habitacional, denominadas entidades organizadoras. Contempla as seguintes modalidades: Unidade Habitacional: - construção. Lote urbanizado: - execução. Público alvo⁵: Famílias com rendimento bruto de R\$ 415,00 a R\$ 3.900.	Trata-se de um financiamento feito diretamente a pessoas físicas, adquirentes/ proprietários de habitações ou lotes com a finalidade de propiciar melhores condições de moradia nas seguintes modalidades: Unidade Habitacional: - aquisição, construção, conclusão, ampliação, reforma e melhoria. - aquisição de material de construção. Lote urbanizado: - aquisição.	Análogo ao ASSOCIATIVO e ao INDIVIDUAL, entretanto com valores superiores aos parâmetros fixados e consequentemente com taxa de juros superior.

⁵ É permitida a elevação do limite para R\$ 4.900,00 exclusivamente para financiamento de imóveis situados nos municípios integrantes das regiões metropolitanas dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, da Região Integrada do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF, no DF e nos municípios com população igual ou superior a quinhentos mil habitantes e nas demais capitais estaduais, englobando, estas últimas, os municípios integrantes de suas respectivas regiões metropolitanas em situação de conurbação, assim entendida como os municípios limítrofes, que, em razão do processo de crescimento, apresentam continuidade e integração territorial de suas respectivas áreas urbana.

O gráfico abaixo mostra a distribuição do FGTS destinado à habitação nos 6 programas vigentes nos anos de 1999 a 2007.

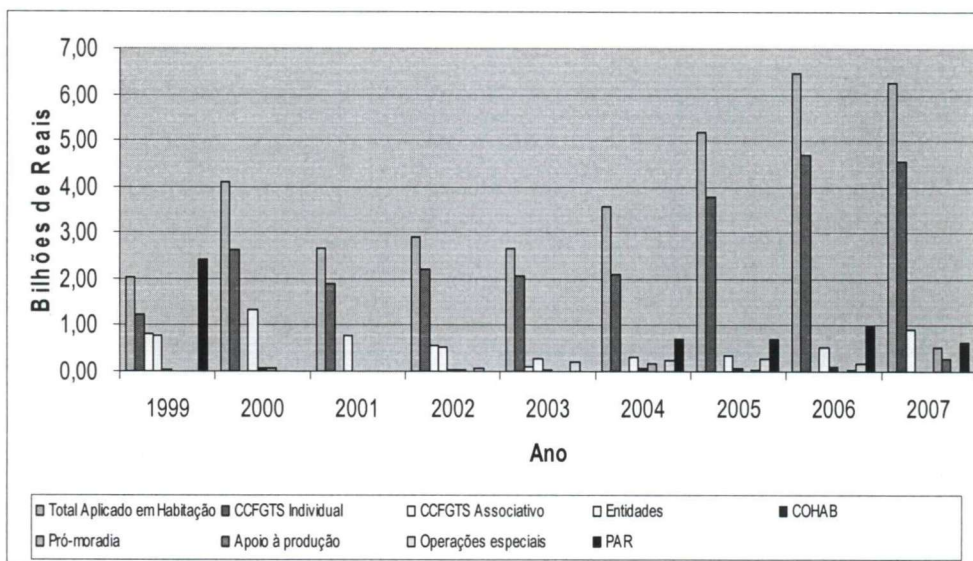


GRÁFICO 6 – DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FGTS NOS PROGRAMAS HABITACIONAIS, 1999/2007

FONTE: ADAPTADO A PARTIR DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO DO FGTS, CEF.

CCFGTS: CARTA DE CRÉDITO FGTS

PAR: PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL

Como pode ser observado, a Carta de Crédito FGTS aquisição individual é a modalidade que tem recebido o maior aporte de recursos do FGTS. Esta modalidade tem por objetivo promover financiamento à população de renda baixa e média. A tabela 4 mostra em percentuais o quanto dos recursos do FGTS tem sido destinado a esta modalidade.

TABELA 4 - VALORES DO FGTS REALIZADO NA MODALIDADE CARTA DE CRÉDITO FGTS INDIVIDUAL DE 1999 – 2007
Em bilhões R\$

ANO	REALIZADO EM HABITAÇÃO A	REALIZADO NA CARTA DE CRÉDITO FGTS B	% B/A
1999	2.043	1.242	61
2000	4.095	2.626	64
2001	2.650	1.877	71
2002	2.914	2.222	76
2003	2.672	2.047	77
2004	3.584	2.114	59
2005	5.193	3.762	72
2006	6.476	4.699	73
2007	6.269	4.567	73

FONTE: Adaptado a partir dos relatórios de gestão do FGTS, CEF.

Assim para o próximo tópico deste capítulo trataremos somente desta modalidade mostrando seu funcionamento, seus parâmetros, taxa de juros e os resultados apresentados.

4.1.1 Carta de Crédito FGTS Aquisição Individual

O programa Carta de Crédito, criado em 1996 no governo de FHC, utiliza mecanismos de mercado para resolver o problema do déficit habitacional. Trata-se da introdução do conceito de crédito direto ao consumidor final promovendo assim, liberdade de escolha de modo que as pessoas possam financiar tanto imóvel novo como usado, terreno, construir ou apenas adquirir material de construção para reforma (MEDEIROS, 2007).

Desta forma, a política habitacional promovida através de Carta de Crédito FGTS declara que o objetivo do programa é possibilitar o acesso à moradia em áreas urbanas ou rurais, por intermédio da concessão de financiamentos. Sendo o público alvo do programa a população de renda baixa e média (rendimento bruto familiar de R\$

415,00 a R\$ 4900,00) em especial, habitação popular. As taxa de juros aplicadas são progressivas e existe um subsídio regressivo para famílias com renda até R\$ 1.875,00.

Santos (1999) resume de forma bastante clara o funcionamento da modalidade:

O desenho do Carta de Crédito — FGTS é bastante simples. O cidadão procura uma agência da Caixa Econômica Federal e, após comprovar, entre outras coisas, que sua renda familiar está dentro da faixa-alvo do programa, que não é proprietário de nenhum imóvel na região onde mora e que tem capacidade de pagamento (a prestação mensal não deve ultrapassar 30% da renda familiar), recebe uma carta do banco que lhe garante, por um mês, um crédito a ser utilizado em uma das modalidades do programa (aquisição/reforma de imóveis compra de materiais de construção, etc.). Trata-se, portanto, de um programa de demanda espontânea. A preocupação com o atendimento às parcelas da população de baixa renda envolvidas com o setor informal é evidenciada nesse programa pelos esforços do governo para flexibilizar os mecanismos de comprovação de renda, a fim de que se consiga captar a renda informal das pessoas. (SANTOS, 1999, p. 25)

Os parâmetros utilizados para enquadramento no programa Carta de Crédito FGTS aquisição individual são a renda familiar bruta e o valor venal do imóvel. Estes valores variam conforme a região, as tabelas 5, 6 e 7 apresentam um resumo:

TABELA 5 - LIMITES OPERACIONAIS PARA O DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS INTEGRANTES DAS REGIÕES METROPOLITANAS DOS ESTADOS DE SÃO PAULO E DO RIO DE JANEIRO

MODALIDADE	RENDA FAMILIAR MENSAL BRUTA	VALOR VENAL MÁXIMO	VF MÍNIMO	VF MÁXIMO	PRAZO DE AMORTIZ MÍNIMO – EM MESES	GARANTIA	PRAZO DE AMORTIZAÇÃO EM MESES		
Aquisição de Imóvel Novo e Usado	De 415,00 até 1.875,00	130.000	3.000	130.000	120	Hipoteca	Até 204		
						Alienação Fiduciária	Até 300		
	De 1875,01 a 3.900,00		1.500			Hipoteca	Até 204		
	De 3.900,01 até 4.900,00					Alienação Fiduciária	Até 360		

Fonte: Cef (2007, p. 5)

VF: Valor de Financiamento

TABELA 6 - LIMITES OPERACIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO IGUAL OU SUPERIOR A QUINHENTOS MIL HABITANTES, REGIÃO INTEGRADA DO DISTRITO FEDERAL

MODALIDADE	RENDA FAMILIAR MENSAL BRUTA	VALOR VENAL MÁXIMO	VF MÍNIMO	VF MÁXIMO	PRAZO DE AMORTIZ MÍNIMO – EM MESES	GARANTIA	PRAZO DE AMORTIZ EM MESES
Aquisição de Imóvel Novo e Usado	De 415,00 até 1.875,00	100.000	3.000	100.000	120	Hipoteca	Até 204
						Alienação Fiduciária	Até 300
	De 1.875,01 até 4.900,00		1.500			Hipoteca	Até 204
						Alienação Fiduciária	Até 360

Fonte: Cef (2007, p. 5)

VF: Valor de Financiamento

TABELA 7 - LIMITES OPERACIONAIS PARA AS DEMAIS REGIÕES

MODALIDADE	RENDA FAMILIAR MENSAL BRUTA	VALOR VENAL MÁXIMO	VF MÍNIMO	VF MÁXIMO	PRAZO DE AMORTIZ MÍNIMO - EM MESES	GARANTIA	PRZO DE AMORTIZ – EM MESES
Aquisição de Imóvel Novo e Usado	De 415,00 até 1.875,00	80.000	3.000	80.000	120	Hipoteca	Até 204
						Alienação Fiduciária	Até 300
	De 1.875,01 até 3.900,00		1.500			Hipoteca	Até 204
						Alienação Fiduciária	Até 360

Fonte: Cef (2007, p. 5)

VF: Valor de Financiamento

As cotas de financiamento variam conforme o prazo de amortização. Destacando que essas cotas de financiamento são calculadas com base no menor dos valores apresentado entre a compra/venda (valor apresentado pelo cliente) e o valor de avaliação do imóvel informado por um engenheiro terceirizado pela CEF.

- i. Até 240 meses pode ser financiado até 100%;
- ii. De 241 meses até 300 meses pode ser financiado até 90%;
- iii. De 301 meses até 360 meses pode ser financiado até 80%.

As taxas de juros aplicadas são diferenciadas com base na renda bruta. Famílias que auferem de R\$ 415,00 a R\$ 1.875,00 é aplicado à taxa de 6% ao ano. Já famílias com rendimento de R\$ 1.876,00 a R\$ 4.900,00 é aplicado à taxa de 8,16% ao ano. Este ano o programa foi contemplado com um redutor de 0,5% sobre a taxa de juros para aqueles que possuem no mínimo de 3 anos de contribuição no FGTS. Dessa

forma, para os que se enquadram na nova medida às taxas aplicadas ficam de 5,5% ao ano ou 7,66% ao ano. O saldo devedor é atualizado mensalmente com base na variação da Taxa Referencial (TR).

TABELA 9 - LIMITES OPERACIONAIS

Renda familiar mensal bruta (R\$)	Taxa de juros nominal a.a.	Taxa de juros efetiva a.a.
de 415,00 até 1.875,00	6,00%	6,1677%
de 1.875,01 a 4.900,00	8,16%	8,4722%

Fonte: Cef, 2007, p.15

4.1.1.1 Desempenho do programa versus déficit habitacional

Como pode ser observado no desenvolvimento deste capítulo estamos tratando da política habitacional que declara como objetivo atender a habitação de interesse social, em outros termos, habitação para população de baixa renda, conforme quadro demonstrativo 2 apresentado no capítulo 3. Entretanto, ao analisar a modalidade Carta de Crédito FGTS, que é a amostra mais significativa do sistema, já se verifica um ponto de contradição. O sistema caracteriza como população de baixa renda aquela que apresenta renda familiar de até 5 salários mínimos. Porém, atende grande parte da população com nível de renda familiar até 12 salários mínimos, diluindo o percentual dos recursos que seriam destinados a população de baixa renda entre a população melhor beneficiada. Assim o que se verifica é que parte dos recursos que poderiam financiar a população de baixa renda é canalizada para a classe média, que poderia ser atendida via sistema de mercado.

Os relatórios de gestão do FGTS emitidos pela CEF (2004 a 2007) demonstram essa realidade. Dos contratos assinados na modalidade Carta de Crédito FGTS aquisição individual em 2004, em torno de 22 % foram destinados a população com renda superior a 5 salários mínimos. Isso sem considerar que quanto maior a renda maior o valor do contrato, ou seja, se a estatística fosse apresentada em termo de valores resultaria em um percentual ainda maior.

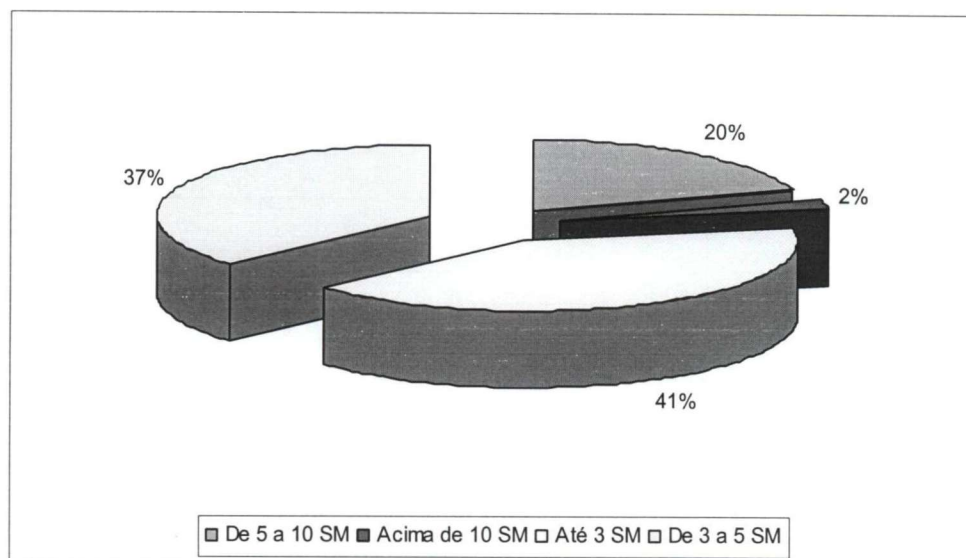


GRÁFICO 7 – CARTA DE CRÉDITO INDIVIDUAL APLICAÇÃO POR FAIXA DE SALÁRIO MÍNIMO X QUANTIDADE DE CONTRATOS EM 2004.
FONTE: CEF, 2004.

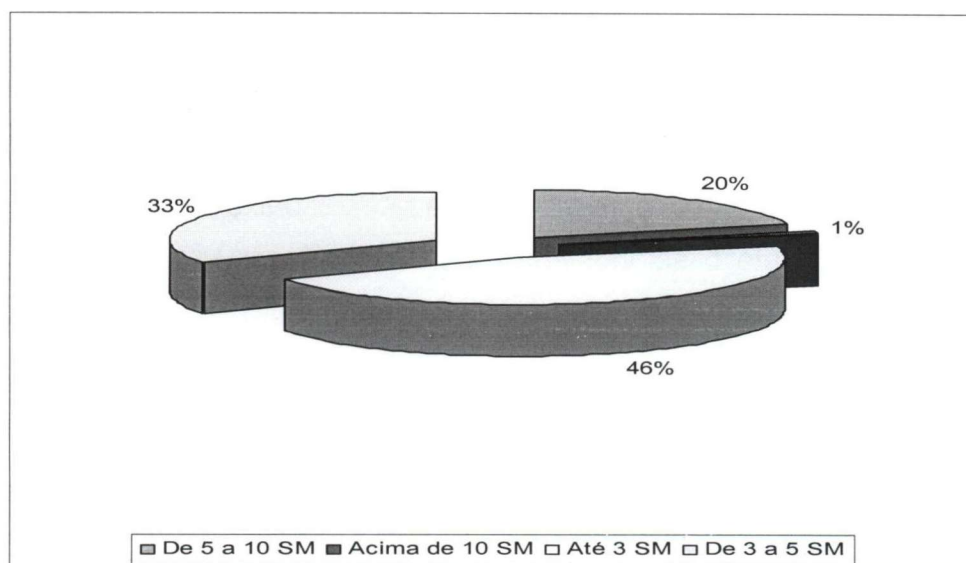


GRÁFICO 8 - CARTA DE CRÉDITO INDIVIDUAL APLICAÇÃO POR FAIXA DE SALÁRIO MÍNIMO X QUANTIDADE DE CONTRATOS EM 2005.
FONTE: CEF, 2005

No ano de 2006 o percentual de contratos assinados para população com renda familiar superior a 5 salários mínimos caiu para 15% mas ainda é significado considerando que estamos tratando de contratos e não de valores e que o FGTS é a principal fonte de recurso destinado a habitação popular.

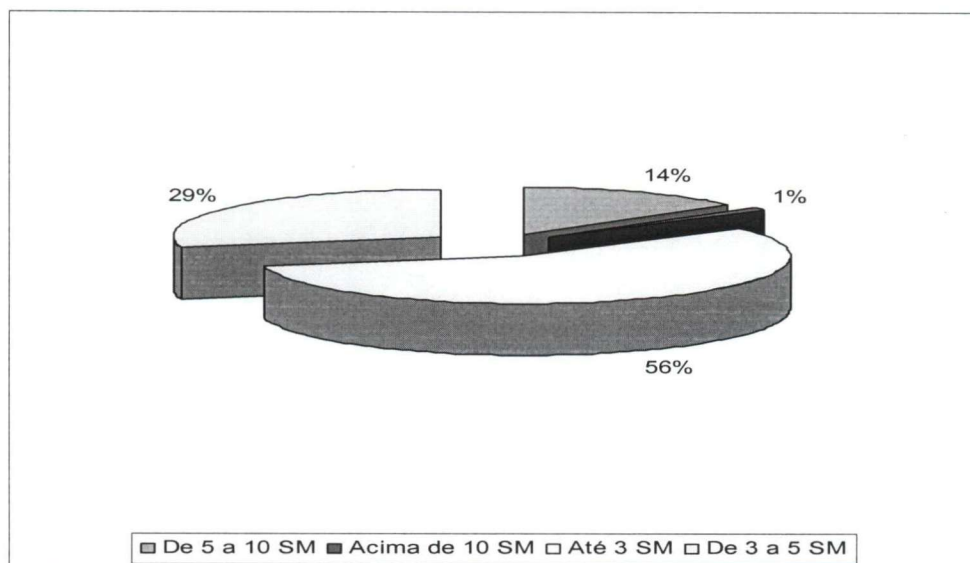


GRÁFICO 9 - CARTA DE CRÉDITO INDIVIDUAL APLICAÇÃO POR FAIXA DE SALÁRIO MÍNIMO X QUANTIDADE DE CONTRATOS EM 2006.

FONTE: CEF, 2006.

A tabela abaixo apresenta os valores que foram realizados em habitação, no período de 1999 a 2007, dos recursos do FGTS (Fundo de Garantia do tempo de serviço) que objetiva atender a habitação de interesse social e do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) que é destinado à habitação de mercado.

TABELA 4 - VALORES REALIZADO EM HABITAÇÃO DOS RECURSOS FGTS E SBPE 1999 - 2007
VALORES (Bilhões de Reais)

ANO	FGTS	SBPE	(%)	(%)	Cresc.	Cresc.
	(A)	(B)	A/(A+B)	B/(A+B)	(A)	(B)
1999	2,04	1,70	55	45		
2000	4,09	1,91	68	32	100	12
2001	2,65	1,87	59	41	-35	-2
2002	2,91	1,77	62	38	10	-5
2003	2,67	2,22	55	45	8	25
2004	3,58	3,00	54	46	34	35
2005	5,19	4,79	52	48	45	59
2006	6,48	9,31	41	59	25	94
2007	6,27	18,25	26	74	-3	96
TOTAL	35,9	44,82	44	56		

Fonte: ADAPTADO A PARTIR DOS RELÁTORIOS DE GESTÃO DO FGTS E SBPE, CEF E BACEN

Como pode ser observado os recursos SBPE realizados em habitação tem apresentado um crescimento superior a 25% nos últimos 5 anos. Se considerarmos os últimos dois anos essa taxa supera os 90%.

Pode-se inferir que os recursos do SBPE são aplicados integralmente à população de renda média e alta, pois as taxas de juros são superiores ao FGTS o que torna um fator excludente à população de baixa renda no acesso a esse recurso. Entretanto, além dos recursos do FGTS ter apresentado, nos últimos 5 anos, um crescimento inferior ao SBPE, parte do recurso do FGTS, como foi mostrado, tem sido canalizada a população da classe média.

Assim, a política habitacional vigente nos últimos dez anos relembra em vários pontos a política executada em 1964. Primeiro, a política declara por objetivo atender a população de baixa renda e dessa forma resolver o problema do déficit habitacional, entretanto os recursos vão sendo canalizados para os segmentos de renda média e alta onde o capital encontra um retorno maior em menor tempo e risco. Segundo, a principal fonte de recurso (O FGTS) que financia as famílias de baixa renda é onerosa. De modo que a aprovação do crédito condiciona-se a apuração da capacidade de pagamento o que pode ser caracterizado como um fator excludente. Terceiro, a utilização de recursos

onerosos implica na questão do autofinanciamento, voltando à questão: como financiar as famílias de baixa renda pautado no autofinanciamento do sistema?

Desta forma, o resultado da política habitacional brasileira pode ser constatado através do gráfico abaixo que mostra a evolução do déficit habitacional de 1999 a 2005.

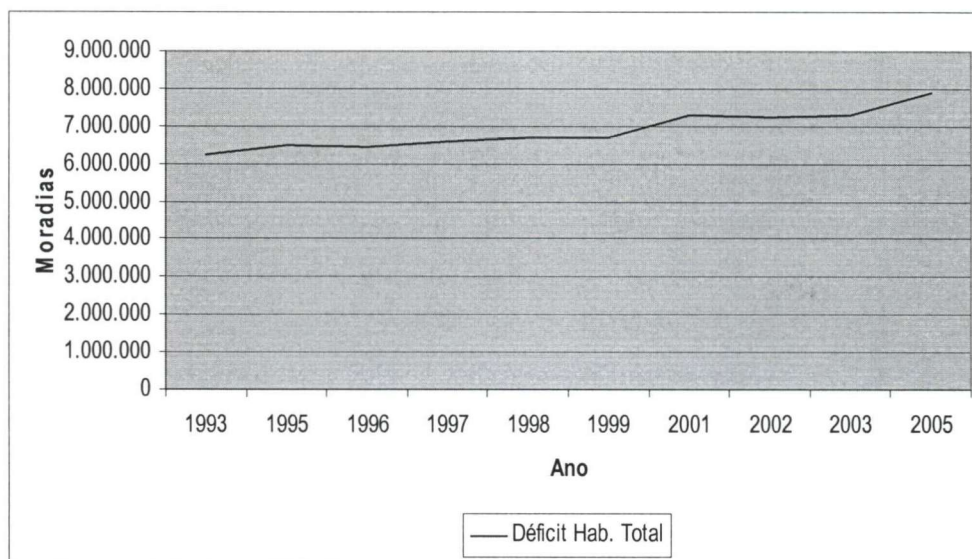


GRÁFICO 10 – DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL, 1993/2005.
FONTE: FGV – CONSULT (2005)

Segundo estimativas oficiais da Fundação João Pinheiro, em 2005, o déficit habitacional foi da ordem de 7.902.699 unidades de moradias o que significa 14,9% do total do estoque de domicílios. Sendo que 6.414.143 unidades (51%) estão concentradas nas áreas urbanas, 2.226.730 unidades (34,7%) nas regiões metropolitanas e 1.488.556 unidades (14,3%) na área rural. Em termos regionais, o Nordeste e o Sudeste compreendem 71,4% do total da falta de moradias. Tais dados demonstram a existência de significativa carência do setor, em especial, quando se analisa o déficit em termos da renda da população que reside nas áreas urbanas, dado que 90,3 % dessa carência estão concentradas nas famílias que auferem até três salários mínimos.

Como se verifica o déficit habitacional tem apresentado um movimento ascendente. Em 2005 houve um crescimento superior a 8% em relação a 2004. O que é alarmante visto que mais de 90% dessa carência de moradias está concentrado nas famílias que residem em áreas urbanas e auferem renda de até três salários mínimos.

Medeiros (2007) destaca que:

O FGTS, como principal fonte de recursos sustentáveis para o financiamento da população de baixa renda, tem limites determinados pelo número de pessoas empregadas no mercado formal e pelo valor médio dos salários. Em vista disso, dificilmente se conseguirá aumentar sua oferta de recursos nos níveis encontrados nas duas hipóteses consideradas. Portanto, faz-se necessário que o Governo Federal envolva outros participantes que possam aumentar a oferta de recursos para esta faixa de renda, como, por exemplo: promover um maior envolvimento, com contrapartida, dos governos locais; promover e incentivar o aumento da participação do mercado no financiamento habitacional da população de menor renda, diminuindo a amplitude das faixas de renda que o Poder Público precisa atender; e incentivar o aumento da poupança de longo prazo, que possa ser utilizada no financiamento habitacional desta faixa de renda (MEDEIROS, 2007, p. 114).

O governo atual elaborou um projeto de política habitacional para população de baixa renda, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Entretanto, encontra-se em processo de implantação pelo Governo Federal. Segundo Medeiros (2007) este projeto:

(...) buscará promover maior envolvimento entre o Governo Federal e os governos locais, na busca de aumentar os recursos voltados ao financiamento e ao subsídio habitacional da população de baixa renda, dar mais eficiência aos programas de financiamento e promover a criação de um sistema de informação, monitoramento e avaliação dos programas e ações do setor habitacional, que tanta falta faz no desenvolvimento de pesquisas nessa área. Como o sistema ainda está em implantação, não se pode ainda verificar seus resultados, mas, provavelmente, esta maior integração entre os poderes públicos e maior disseminação da informação tende a trazer melhores resultados para a população de baixa renda (MEDEIROS, 2007, p. 114).

No entanto, o SNHIS ainda não é passível de avaliação.

Assim, a política habitacional vigente não tem se mostrado efetiva. Verifica-se que os vários governos reconhecem a raiz do problema, ou seja, a carência concentrada na população de baixa renda. Mas não tem obtido êxito redução do déficit habitacional. Demonstrando que as políticas públicas habitacionais continuam não atingindo o segmento da população que via mecanismo de mercado, provavelmente, não será atendida.

5. CONCLUSÃO

Para Medeiros (2007) “a questão habitacional tem grande importância social e política na maioria das sociedades. Ela é um fator importante na criação de estabilidade, saúde pública, justiça social e estímulo ao crescimento econômico” (MEDEIROS, 2007, p. 1). Estas são algumas das inúmeras razões que justificam uma intervenção governamental mais direta e efetiva no segmento habitacional, em especial se público alvo for à população de baixa renda. E é nesse sentido que a teoria “falhas de mercado” defende a atuação do governo como forma de minimizar as falhas de mercado existentes, pois promover o acesso à moradia à população de baixa renda implica em inúmeras externalidades positivas, além do que, via sistema de mercado este segmento pode não ser atendido.

Neste sentido, este trabalho ao examinar o histórico das políticas habitacionais no Brasil verificou em 1964 a primeira atuação direta neste segmento, com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH). Um ousado projeto de política pública que declarou como objetivo principal à redução do déficit habitacional fortemente concentrado na população de baixa renda. Entretanto, em aproximadamente vinte e dois anos de existência (1964/1986) esta política foi incapaz de resolver o problema do déficit habitacional. Algumas das falhas que podem ter contribuído para o insucesso da política foram:

- i. A adoção de fontes de financiamentos onerosos, ou seja, recursos utilizados nos financiamentos sobre os quais, além da correção monetária, são cobrados juros como retorno do financiamento, como é o caso do FGTS e do SBPE;
- ii. O fato das fontes de recursos serem onerosas implica que a concessão deve, obrigatoriamente, estar pautada na aprovação da capacidade de pagamento para aprovação do crédito. Culminando em um paradoxo: “Como aprovar crédito para quem tem renda quase irrisória?” Além disso, há a cláusula da correção monetária aplicada às prestações da casa própria, que não se aplicada da mesma forma ao salário mínimo.

Levando, inevitavelmente, à falta de capacidade de pagamento pelo público-alvo (declarado) do programa;

- iii. Outro ponto crucial foi o fato do programa ser voltado ao atendimento da população de baixa renda e ter como expectativa o autofinanciamento. O que culminou no re-direcionamento do público alvo, pois é nas classes média e alta que o retorno se mostrava mais rápido e com menor risco.

O período que segue após o desmonte do SFH (segunda metade da década de 80 até início dos anos 90) reflete desorganização e ineficácia na tarefa de estabelecer uma nova política habitacional. Somente a partir da segunda metade da década de 90 é que se inicia um redesenho do sistema de financiamento habitacional brasileiro.

O redesenho do Sistema Habitacional partiu da premissa da necessidade de haver duas vertentes dentro da política habitacional. Uma voltada à habitação de interesse social (Sistema Financeiro de Habitação - SFH) e a outra voltada à habitação de mercado (Sistema Financeiro Imobiliário - SFI). Em outros termos, habitação para população de classe baixa e habitação para as classes média e alta e para outros fins. O primeiro utilizando como principal fonte de recursos o FGTS e o segundo utiliza recursos do SBPE e do Mercado de Capitais.

Com a instituição do SFI nota-se uma evolução nos critérios de análise para concessão de crédito sendo o foco do risco de crédito para o Agente Financeiro. Novos conceitos foram inseridos para a análise da concessão como, por exemplo: avaliação da capacidade de pagamento, avaliação do perfil de risco do tomador de recursos, instituição da alienação fiduciária, entre outros. No entanto, esses conceitos criados para o SFI acabam influenciando o outro lado do sistema, o SFH, que tem por objetivo a concessão para população de baixa renda. Sendo assim, o SFH influenciado pelo SFI, aumenta os requisitos para a liberação de crédito, o que pode contribuir para a exclusão da população de baixa renda.

Ao analisar o programa mais significativo em termo de valores do SFH, a Carta de Crédito FGTS Aquisição Individual, constatou-se que parcela significativa dos recursos tem sido canalizada para população da classe média e alta. Assim, além da classe média e alta absorver os recursos do SBPE, também consome parte significativa dos recursos do FGTS. Demonstrando que como ocorreu nas políticas habitacionais do

passado, o capital vai sendo atraído por setores onde encontra maior retorno e menor risco.

O resultado da política pública habitacional executada no Brasil pode ser mensurado através da estatística: Déficit Habitacional. Que segundo estimativas oficiais da Fundação João Pinheiro, em 2005, foi da ordem de 7.902.699 unidades de moradias, sendo 90,3% concentradas nas famílias que auferem até três salários mínimos e residem em áreas urbanas.

Portanto, a política habitacional vigente não tem se mostrado efetiva. Nota-se que os vários governos reconhecem a raiz do problema e até desenham políticas que “declaram” ter por objetivo atender a demanda da população de baixa renda, mas aos poucos as políticas vão se afastando do seu propósito inicial.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, A; **Apropriação e Pobreza: A Política Habitacional no Brasil de 1964 a 1990**. Dissertação (Mestrado), UFPR, Paraná, 1998.

ALVES, P; **O Desenvolvimento do Sistema Financeiro Imobiliário e da Securitização de Recebíveis Imobiliários na Redução do Déficit Habitacional Brasileiro**. Monografia, UFRJ, Rio de Janeiro, 2005.

BACEN. **Estatísticas básica dos SFH**. Disponível em: ><http://www.bcb.gov.br/fis/SFH/port/est2008/08/SFHFINANC.asp>>. Acesso em 20 out. de 2008.

BNH; **BNH: Atuação e Metas**. Editado pela Secretaria de Divulgação do BNH, 1979.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ > Acesso em 20 ago. 2007.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório de Gestão – exercício 2003 a 2007**. Cef, Brasília, 2003.

CARVALHO, S. et al. **Economia monetária e financeira**. 7º ed. Rio de Janeiro: Campos, 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte, 2005. Disponível em: < <http://www.fjp.gov.br> > Acesso em: 20 ago. 2007.

GALPERIN, A.; **O Banco Nacional de Habitação e o Sistema Financeiro da Habitação**. Brasília: Escola Superior de Guerra, 1979.

GOMES, G; **Política Habitacional no Período de 1964 a 1984: Uma Análise do Discurso e do Desempenho do BNH**. Dissertação (Mestrado), Universidade de Brasília, Brasília, 1985.

LOPES, H; **Programas de Natureza Social**. Conferência Proferida no Ciclo de Estudos sobre Segurança Nacional e Desenvolvimento promovido pela Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra - Adesg, Minas Gerais, 1978.

MEDEIROS, F; **Análise da Adequação dos Programas de Financiamento Habitacional para Atender as Necessidades de Aquisição de Moradia Adequada da População de Baixa Renda no Brasil**. Dissertação (Mestrado), Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

MOREIRA, S; **Habitação e Participação Popular: O caso das Cooperativas Habitacionais**. Monografia, UFPR, Paraná, 1989.

OSÓRIO, L.; **Direito à moradia no Brasil**. Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2000. Disponível em: < www.fna.org.br/textos.php > Acesso em: 20 ago. 2007.

PINDYCK, R.; RUBINFELD, D. **Microeconomia**. 6º ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

REZENDE, F.; **Finanças públicas**. 2º ed. São Paulo: Atlas, 2006.

RIANI, F.; **Economia do setor público**. 3º ed. São Paulo: Atlas, 1997.

SANTOS, C. H. **Políticas Federais de Habitação no Brasil**: 1964/1998. In: Textos para Discussão n.º54 – IPEA. Brasília, 1999. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_654.pdf >. Acesso em: 20 ago. 2007.

SARAIVA, E.; FERRAREZI, E.; **Políticas públicas**. Volume 1. Brasília: Enap, 2006.

SCHRICKEL, W.; **Análise de crédito**. São Paulo: Atlas, 1998.

SILVA, J.; **Gestão e análise de risco de crédito**. São Paulo: Atlas, 2000.

STIGLITZ, J.; GREENWALD, B. **Rumo a um novo paradigma**: em economia monetária. 1º ed. São Paulo: Francis, 2004.

TRIANA, A.; **HABITAÇÃO POPULAR NO BRASIL**: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais. Brasília: UNB, 2006. Disponível em: <<http://www.unb.br/fau/posgraduacao/dissertacoes/antoniotriana.pdf>> acesso em: 30 ago.2007.

VASCONCELOS, J.; CÂNDIDO Jr., J.; **O Problema Habitacional no Brasil**: Déficit, Financiamento e Perspectivas. In: Textos para Discussão n.º10 – IPEA. Brasília, 1996. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_410.pdf >. Acesso em: 20 ago. 2007.