

DIOGO LEONARDO DE SOUZA PATRICIO

DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO E A
EVOLUÇÃO DO CRÉDITO HABITACIONAL NO BRASIL, ENTRE 2003 E 2010.

**Monografia apresentada à disciplina Trabalho de Fim
de Curso como requisito parcial à conclusão do
Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências
Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.**

Orientador: Rodrigo Leite Kremer

CURITIBA

2011

TERMO DE APROVAÇÃO

DIOGO LEONARDO DE SOUZA PATRICIO

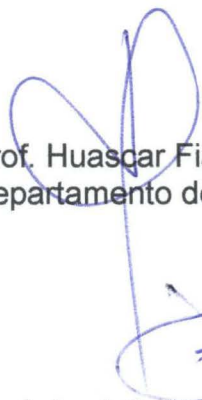
DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO E A
EVOLUÇÃO DO CRÉDITO HABITACIONAL NO BRASIL, ENTRE 2003 E 2010.

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Orientador:

Prof. Rodrigo Leite Kremer
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR



Prof. Húscar Fialho Pessali
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR



Prof. José Guilherme Silva Vieira
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

Curitiba, 29 de junho de 2011.

RESUMO

O Trabalho aborda a questão da evolução do Sistema Financeiro de Habitação, incluindo o desenvolvimento institucional e as políticas adotadas pelo governo no setor, e compara com os resultados práticos observados sobre o volume concedido de crédito entre 2003 e 2010. Inicialmente, apresenta um breve contexto histórico do SFH, em seguida deflagra o contexto recente do sistema, relata sobre a evolução das variáveis do crédito e das modificações institucionais. O trabalho conclui que o crescimento da concessão de crédito habitacional, no período, foi respaldado por diversos fatores, entre eles, o controle da inflação, reduções nas taxas de juros, aumento do rendimento médio do trabalhador e redução do desemprego, além de importantes modificações institucionais. Outro destaque se refere à ampliação das políticas habitacionais destinadas a baixa renda, em função da nova orientação sobre o tema e da ampliação dos recursos disponíveis.

ABSTRACT

The work addresses the evolution of the Housing Finance System, including institutional development and government policy in the sector, and compares with the practical results observed on the volume of credit granted between 2003 and 2010. Initially, a brief historical context of the SFH, then triggers the recent context of the system, reports on the evolution of variables of the credit and institutional changes. The paper concludes that growth in housing credit in the period, was backed by several factors, among them the control of inflation, reductions in interest rates, increased average income of workers and reducing unemployment, and important changes institutional. Another highlight refers to the expansion of housing policies for low income, according to new guidance on the subject and the expansion of available resources.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo amplo e presente apoio recebido.

A minha companheira por estar ao meu lado, pelos incentivos e pela confiança em mim depositada.

Aos meus colegas, amigos, irmãos pelo apoio e motivação recebida.

Aos meus professores do Curso de Ciências Econômicas da UFPR e ao meu orientador Rodrigo Leite Kremer pelo apoio, orientação e incentivo recebido.

Aos funcionários do Departamento e da Coordenação e do Setor, ao apoio prestado.

LISTA DE SIGLAS

BCB – Banco Central do Brasil

Bacen – Banco Central do Brasil

BNH – Banco Nacional de Habitação

ConCidades – Conselho das Cidades

CC – Conselho Curador

CCFGTS – Conselho Curador do FGTS

CDB – Certificado de Depósito Bancário

CEF – Caixa Econômica Federal

CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

CRI – Certificado de Recebível Imobiliário

CCI – Cédula de Crédito Imobiliário

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

COHAB – Companhia Estadual de Habitação

CMN – Conselho Monetário Nacional

FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

FSP – Financiamento ao Setor Público

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FJP – Fundação João Pinheiro

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FCVS – Fundo de Compensação de Variações Salariais

FGC – Fundo Garantidor de Crédito

HIS – Habitação de Interesse Social

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPC – Índice de Preços ao Consumidor

LCI – Letra de Crédito Imobiliário

MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano

MCidades – Ministério das Cidades

MP – Medida Provisória

OGU – Orçamento Geral da União

PNHU – Política Nacional de Habitação Urbana

PLHIS – Política Local de Habitação de Interesse Social

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PSH – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social

PNH – Política Nacional de Habitação

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PlanHab – Plano Nacional de Habitação

SNHM – Sistema Nacional de Habitação de Mercado

SAC – Sistema de Amortização Constante

SFN – Sistema Financeiro Nacional

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SindusConSP - Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

Selic – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

TR – Taxa Referencial

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – UNIDADES FINANCIADAS NO SFH E TAXA DE INFLAÇÃO ANUALIZADA-IPC.....	18
GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DA TAXA DE JUROS NOMINAL – SELIC.....	31
GRÁFICO 3 – ÍNDICES DE INFLAÇÃO ENTRE 1999 – 2010.....	32
GRÁFICO 4 – TAXA DE DESOCUPAÇÃO DAS PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE.....	33
GRÁFICO 5 – RENDIMENTO MÉDIO REAL DO TRABALHO PRINCIPAL.....	34
GRÁFICO 6 – CONTRATOS COM ATRASO DE MAIS DE 3 MENSALIDADES.....	36
GRÁFICO 7 – EVOLUÇÃO DO FINANCIAMENTO NO SBPE.....	39
GRÁFICO 8 – EVOLUÇÃO DO Nº DE UNIDADES NO SBPE.....	39
GRÁFICO 9 – COMPARATIVO: FINANCIAMENTO E CAPTAÇÃO LÍQUIDA-SBPE.....	41
GRÁFICO 10 – RELAÇÃO INVERSA ENTRE SELIC E POUPANÇA/PIB.....	42
GRÁFICO 11 – EVOLUÇÃO DO FINANCIAMENTO NO FGTS.....	44
GRÁFICO 12 – EVOLUÇÃO DO Nº DE UNIDADES NO FGTS.....	45
GRÁFICO 13 – ARRECADAÇÃO LÍQUIDA DO FGTS.....	47
GRÁFICO 14 – SUBSÍDIOS O FGTS EM FINANCIAMENTO.....	48
GRÁFICO 15 – DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL.....	56

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 EVOLUÇÃO DO SFH.....	13
2.1 SURTIMENTO E FUNCIONAMENTO DO SFH.....	13
2.2 CRISE INSTITUCIONAL E REAVALIAÇÃO DO SISTEMA.....	19
2.3 POLÍTICA RECENTE E NOVOS DIRECIONAMENTOS.....	24
2.3.1 Programa Minha Casa Minha Vida.....	28
3 VARIÁVEIS DO FINANCIAMENTO DE LONGO PRAZO.....	30
3.1 O CENÁRIO RECENTE DO CRÉDITO NO BRASIL.....	30
3.2 A QUESTÃO DA INADIMPLÊNCIA.....	35
4 DECOMPOSIÇÃO DO SFH NO PERÍODO.....	38
4.1 O SBPE.....	38
4.2 O FGTS.....	43
5 PAC-HABITAÇÃO.....	49
5.1 PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA E NOVAS PROPOSTAS DO PAC/MCMV.....	50
6 NOVOS DIRECIONAMENTOS INSTITUCIONAIS.....	52
7 O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL.....	55
8 CONCLUSÃO.....	58
REFERÊNCIAS.....	60

1 INTRODUÇÃO

Com a estabilização dos preços a partir do plano real o Sistema Financeiro Nacional (SFN) e toda a estrutura de financiamento de médio e longo prazo ganharam um fôlego muito maior, pois se permitiu que novos empréstimos e financiamentos pudessem ser ofertados aos demandantes de crédito em prazos mais alongados. Tal medida trouxe benefícios para todo sistema financeiro, inclusive para o setor habitacional, denominado, Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

O SFH, atualmente, tem como principal agente operacional a Caixa Econômica Federal (CEF). Por meio da captação de recursos em cadernetas de poupança são concedidos empréstimos no âmbito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), chamada Carta de Crédito SBPE. Quanto aos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), administrados pela CEF, são pleiteados na Carta de Crédito FGTS. Outros dois organismos, de menor expressão, que complementam o SFH são as Associações de Poupança e Empréstimo e as Sociedades de Crédito Imobiliário.

Dentro do enfoque específico do SFH é entendida a necessidade de um comportamento de equilíbrio entre o ativo e o passivo como requisito básico para a manutenção e desenvolvimento deste sistema, adimplência dos contratos, regularidade no ciclo de entradas e saídas financeiras, entre outros fatores. Ao mesmo tempo, o sistema opera por meio de recursos compulsórios como o FGTS administrado por um Conselho Curador e operado pela CEF, que tem como base as políticas públicas de redução do déficit habitacional detalhadas nas políticas habitacionais dos governos. Assim como os recursos depositados em caderneta de poupança que tem parte do passivo destinado a aplicações de cunho imobiliário e habitacional, conforme lei específica.

Desta forma, o SFH, um apêndice do SFN, deve ser visto como um resultado acertado entre políticas públicas destinadas ao setor habitacional e um quadro institucional adequado que promova o desenvolvimento do sistema, com o objetivo fim do equilíbrio social e a redução do déficit habitacional no país. Déficit este, composto em sua maior parte, por indivíduos e famílias da classe de baixa renda, até três salários mínimos.

O presente trabalho tem por objetivo principal demonstrar o desenvolvimento do Sistema Financeiro de Habitação, SFH, frente ao comportamento da variável concessão de crédito no período definido entre os anos de 2003 e 2010. Tendo como fonte inspiradora promover a reflexão sobre a evolução do quadro social e habitacional no Brasil alinhado às condições econômicas e políticas adotadas no período.

A carência de linhas de financiamento a moradias, principalmente para as classes de baixa renda, nas últimas décadas, determinou a elevação contínua da construção de moradias improvisadas nos grandes centros urbanos. A formação de favelas, construções irregulares e sem infraestrutura adequada, é um reflexo da falta de políticas públicas para o setor.

A evolução do SFH, principalmente a partir de 1986 foi fraca e incapaz de suprir a demanda por habitações. Nos últimos anos percebe-se melhora da política habitacional no país, com estímulo à produção e subsídios aos mutuários de menor renda, porém ainda é elevado o déficit habitacional no Brasil.

Para a concretização deste objetivo, o trabalho apresenta em sua primeira intervenção, no segundo capítulo, a revisão histórica do SFH, suas alterações, comportamentos, tendo passado pelo momento auge, fins da década de 1970, até a crise do sistema, meados da década de 1980, compreendido desde sua criação até o período recente.

O contexto da política recente e suas modificações atuais são tema de assunto apresentado no terceiro capítulo. O contexto recente da Política Nacional de Habitação (PNH), a conjuntura do período, as necessidades percebidas, as medidas tomadas e seus resultados são expostos nesta sessão.

As variáveis fundamentais do financiamento de longo prazo, ligados ao fomento do crédito imobiliário, notadamente a partir de 1999, juntamente com o comportamento do FGTS e do SBPE no período estudado são tratados no capítulo quarto.

Os direcionamentos institucionais, alteração da legislação em vigor no período e seu beneficiamento para a ampliação do crédito habitacional são tratados no capítulo quinto.

Por último é apresentada a conclusão do estudo e são divulgadas as considerações finais tratadas durante todo o trabalho.

2 EVOLUÇÃO DO SFH

A importância de um Sistema de Financiamento de longo prazo é primária para o desenvolvimento de uma economia moderna. Dentro deste entendimento, quanto ao Setor Habitacional e seus desencadeamentos produtivos, as ações que visam fomentar esta atividade tornam-se fundamentais para o alcance do crescimento sustentado da economia. Deste modo é clara a necessidade de um sistema que possa angariar e gerir fundos e repassá-los aos agentes demandantes de crédito, seja ao setor produtivo, seja aos compradores finais.

2.1 SURGIMENTO E FUNCIONAMENTO DO SFH

Antes de 1964 o sistema financeiro era pouco desenvolvido, baixíssima participação do setor bancário no que se refere à intermediação financeira, prestação de serviços, arrecadação de tributos e repasses de benefícios de ordem governamental (FORTUNA, 2005).

O ano de 1964 é marcado pela entrada dos militares na administração pública federal, período de grandes mudanças institucionais e estruturais na economia nacional. As reformas adotadas tiveram como objetivo fomentar o desenvolvimento da economia nacional. Dentro da esfera financeira e monetária, o plano era articular um sistema que promovesse financiamentos de médio e longo prazo para fomento dos investimentos na economia e promoção da geração de emprego e renda.

Assim surge o denominado Sistema Financeiro Nacional (SFN), sendo o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) um apêndice deste sistema destinado a fomentar o financiamento ao setor habitacional do país, com o propósito principal de apoio as classes de menor renda.

O SFH é baseado, em síntese, no conjunto da captação de recursos de natureza compulsória formados pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), de um lado, e recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), de outro. Somados, FGTS e SBPE promoveram um enorme volume de

recursos para aplicação no setor, juntamente como o aparato institucional e operacional formado com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) que modificou de forma fundamental o processo de desenvolvimento habitacional no país.

Conforme aponta Bonduki (2008) o BNH, criado após o golpe em 1964, foi uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava rapidamente, buscava o apoio das massas populares urbanas, baseado nas políticas populistas, e em paralelo tinha como objetivo criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer.

Após a reforma de 1964, o sistema evolui e passa a ter maior participação dos bancos, entrada de outras instituições financeiras, implantação do mercado de ações, ampliação do aparato fiscalizador e regulador. Tal avanço é observado na implantação da Lei nº 4.595, que entre outras medidas, cria o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (BCB), e na Lei nº 4.380, que entre outras medidas, institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

Tem-se na questão habitacional como objetivo primário, liquidar o déficit habitacional existente em função da falta de linhas de crédito para o setor. Estes foram, à época, algum dos instrumentos, do modelo de desenvolvimento, criados para o crescimento do país e do setor habitacional.

Num período de contexto inflacionário, tendo este como um dos pontos base a ser resolvido, adota-se um componente de indexação nos contratos, a chamada correção monetária que fazia parte do plano para a instituição do financiamento de longo prazo para o setor, sendo o saldo devedor e as prestações devidamente corrigidas por algum índice definido previamente. Assim mesmo com alta inflação os empréstimos teriam progresso e o sistema permaneceria ativo.

O SFH, tendo como principal órgão executor da Política Nacional de Habitação, o Banco Nacional de Habitação (BNH), era composto, inicialmente, pelo Sistema Brasileiro de Poupança de Empréstimo (SBPE), isto é, o conjunto da captação das cadernetas de poupança e letras imobiliárias, e que a partir de 1968 passou a incorporar também, juntamente com sua instituição, o Fundo de Garantia

por Tempo de Serviço (FGTS), fundo composto por depósitos, por parte dos empregadores, em conta do trabalhador com registro formal em carteira de trabalho, com o objetivo de proporcionar seguridade social ao trabalhador, proteger o trabalhador demitido sem justa causa. Os recursos constituem fonte de poupança compulsória e atuam no financiamento de investimentos em habitação popular, saneamento básico, e infraestrutura urbana, principalmente da classe de menor renda.

O FGTS, gerido e regulado por um Conselho Curador (CC), tinha à época como órgão administrativo e operacional dos recursos, o BNH. O BNH também era o prestador de última instância (assistente de liquidez) do SBPE. Faltas advindas, por exemplo, de necessidades de recursos em captação de poupança no curto prazo para provisão de fundos e financiamento e até mesmo quanto à elevação dos níveis de inadimplência dos mutuários eram garantidos pela intervenção do banco.

Dentro do SBPE as construtoras obtinham financiamentos junto ao banco para as construções; na venda das moradias o BNH liquidava a dívida com as construtoras; assim os mutuários passavam a ser devedores no sistema e os construtores eram tidos como intermediários da relação. Os financiamentos advindos do SBPE têm como demandantes a classe de renda média e alta.

No caso do FGTS, existiam as Companhias Estaduais de Habitação (COHAB) que recebiam os recursos do BNH, eram responsáveis pela construção dos empreendimentos e repassavam a preço de custo as unidades para os consumidores que passavam a ter sua dívida junto à companhia estadual. Tipo de financiamento focado na classe de menor renda.

Apesar da importância do BNH no setor, que efetivou o financiamento de mais de 4,3 milhões de unidades novas no período de sua existência (1964 a 1986), contou com a participação de apenas 25% das novas moradias construídas no país.

Conforme destaca Bonduki (2008) a intensidade do processo de urbanização na segunda metade do século XX, a forte centralização do modelo e rigidez excessiva do quadro institucional do SFH/BNH no período não permitiu um melhor aproveitamento dos recursos.

A falta de articulação e planejamento para sustentar um novo modelo de promoção da habitação, do ponto de vista técnico, financeiro, urbano e administrativo para a classe de renda mais pobre, incorporando dentro da política nacional, programas alternativos para investimentos em reformas, ampliações e

aquisição de moradias usadas, que aproveitassem a capacidade organizacional da **população, gerou a ampliação crescente do número de favelas** no entorno das cidades, em loteamentos clandestinos e irregulares.

Na crítica de Bonduki (2008) o processo de gestão da política do governo militar era por natureza, rígido e centralizado, incapaz de reconhecer qualquer **prática desenvolvida pela população para enfrentar, a custos mais baixos, o problema da habitação**, podendo ser assim caracterizados: administração autoritária; inexistência de participação na concepção dos programas e projetos; falta de **controle social na gestão dos recursos**; **adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia**; ausência de estratégias para incorporar a processos alternativos de produção da moradia, como a autoconstrução, nos programas públicos.

Na mesma linha, conforme projeto Política Nacional de Habitação (2004) do **Ministério das Cidades, o modelo institucional adotado era muito centralizado e pouco flexível** no tocante as soluções demandadas por todo território nacional. O descompasso entre as ações dos órgãos responsáveis pela construção das **casas populares e os encarregados dos serviços urbanos também era apontada**, bem como a construção de grandes conjuntos como forma de baratear o custo das moradias, geralmente feitos em locais distantes e sem infra-estrutura e, por último, o seu modelo financeiro que se revelou inadequado em uma economia com processo inflacionário.

Vários foram os fatores que limitaram o maior desenvolvimento do SFH, como observado anteriormente, e que corroboraram para a manutenção da **desigualdade social e da má distribuição de renda no país**.

Como descreve Fagnani (2006) a intervenção estatal por meio das políticas sociais não promoveu a redistribuição indireta da renda, resultado de quatro características estruturais da intervenção governamental: o caráter regressivo dos **mecanismos de financiamento do gasto social**; a **centralização do processo decisório** no Executivo federal; a privatização do espaço público; e a fragmentação institucional.

Quanto à dinâmica do sistema SFH sabe-se que os recursos do FGTS dependem em larga medida do volume de emprego da economia e do nível salarial médio da mão-de-obra, fatores que definirão a quantidade de recursos financeiros totais disponíveis para aplicação. E quanto aos recursos do SBPE, estes dependerão do nível de renda nacional e da taxa de juro real que remunera as

cadernetas de poupança, podendo ser vista também quanto ao contexto da sua atratividade financeira particular, frente a outras opções de aplicação.

O desempenho do SFH depende fundamentalmente de dois fatores básicos: a capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE e o grau de inadimplência dos mutuários. Ou seja, o sistema é essencialmente vulnerável a flutuações macroeconômicas que afetam tais variáveis.

Para Fagnani (2006) o FGTS e a Caderneta de Poupança são presididos, exclusivamente, pela lógica da auto-sustentação financeira, presente no SFH, em que é necessária a geração de retorno financeiro suficiente para compensar a inflação, os juros, os custos administrativos e o lucro dos agentes privados.

Políticas antiinflacionárias, já no início do SFH, de redução do salário real, e o descasamento entre receitas e despesas, provenientes de picos de inflação e de correção das prestações e saldo devedor divergentes das correções salariais, demandaram a implantação do Plano de Equivalência Salarial (PES) e do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), com o objetivo de gerar fundos para liquidar ao final do contrato o possível saldo devedor restante.

O FCVS foi um plano de reajustamento, as prestações seriam corrigidas anualmente, conforme variação do salário mínimo. Seu objetivo era o de garantir tanto aos mutuários, quanto às entidades de crédito, a quitação total do financiamento ao fim do prazo contratual. Após um aporte inicial efetuado pelo BNH, os recursos ao fundo proviriam das contribuições feitas pelos mutuários optantes da cobertura do FCVS.

O SFH apresentou desempenho bastante significativo ao longo do regime militar, quando financiou em torno de 410 mil unidades habitacionais por ano no seu período de auge (entre 1976 e 1982). No entanto, o sistema foi incapaz de atender às populações de baixa renda.

Conforme Santos (1999) somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH ao longo da existência do BNH foram destinados à habitação de interesse social.

Ainda de acordo com Santos (1999) até 1979, quando a taxa anual de inflação não passou de 45%, o SFH não teve maiores problemas. A aceleração da inflação para os patamares de 100%, em 1980, e de 200%, a partir de 1983, em virtude dos sucessivos choques externos adversos que abalaram a economia brasileira mudaram radicalmente o quadro.

Inicialmente observou-se crescimento no número de unidades financiadas pelo SFH atingindo o auge de 627 mil em 1980. Porém a elevação abrupta da inflação nos anos seguintes e a crise do FCVS (reajustes das prestações em desalinho com a correção do principal da dívida) ocasionaram forte redução no montante financiado, atingindo número médio de 150 mil unidades ao ano entre 1983 e 1996.

Como pode ser observado no gráfico 1, logo abaixo, a redução do número de unidades financiadas apresentou correlação com a crise inflacionária.

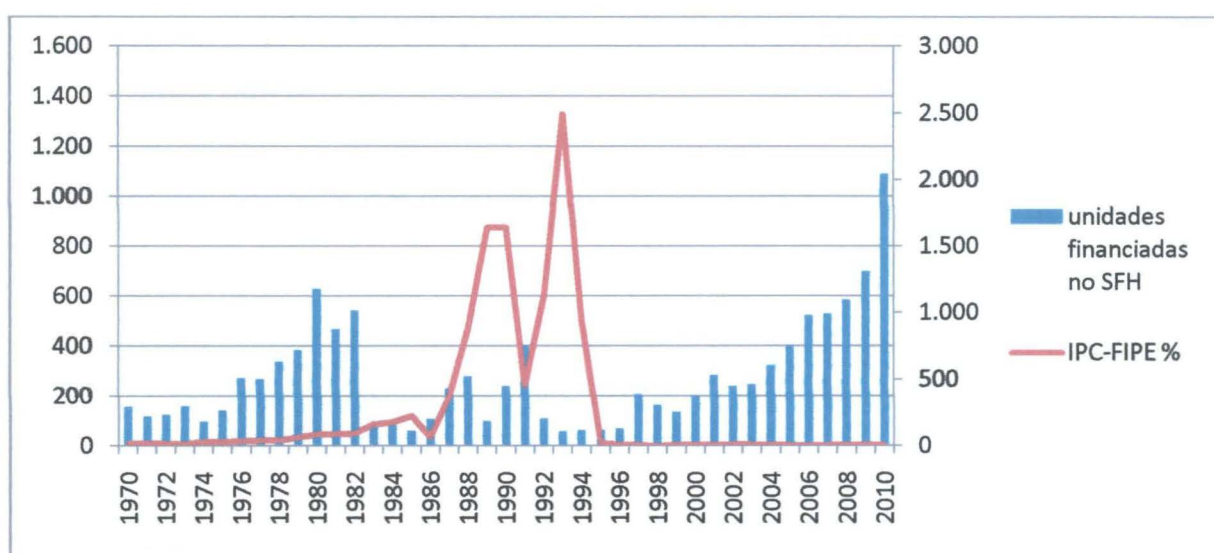


GRÁFICO 1 – UNIDADES FINANCIADAS NO SFH E TAXA DE INFLAÇÃO ANUALIZADA-IPC

FONTE: CBIC/IPEADATA (2011)

Excessos de subsídio, divergências nas correções das prestações, que permaneciam fixas por doze meses, enquanto o saldo devedor dos contratos eram corrigido pela inflação em um período inferior ao das prestações, promovendo uma inconsistência econômico-financeira, gerando assim o desmantelamento do sistema e sua incapacidade de se auto-financiar. A absorção do BNH pela Caixa Econômica Federal (CEF), em 1986, foi alvo de críticas e considerado por especialistas como uma solução pouco pensada e sem qualquer planejamento estratégico.

2.2 CRISE INSTITUCIONAL E REAVALIAÇÃO DO SISTEMA

O modelo institucional começa a apresentar maiores problemas no início da década de 1980, a partir de 1983, com a crise econômica do país. Numa tentativa de “acalmar os ânimos”, o governo, forçado pela pressão popular e pelos já elevados níveis de inadimplência, adotou medidas contingenciais que acabaram por desestruturar ainda mais o sistema. Ajustes das prestações menores do que a correção dos salários, e outras formas de subsídios continuados levaram a quebra do sistema e a extinção do BNH, consideradas por especialistas como um tiro no pé da política habitacional do país, ao mesmo tempo mostrou-se a falta de rumo e de políticas específicas para o setor.

Com fortes pressões populares, num período de redemocratização, e num momento de crise econômica, elevada inadimplência, e políticas arriscadas com elevados subsídios levaram ao rombo do FCVS, e crise institucional do SFH.

Bonduki (2008) relata que a crise do modelo econômico implementado pelo regime militar, a partir do início dos anos 80, gerou recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais. Este processo teve enorme repercussão no Sistema Financeiro da Habitação (SFH), com a redução da sua capacidade de investimento, devido à retração dos saldos do FGTS e da poupança e forte aumento na inadimplência, gerado por um cada vez maior descompasso entre o aumento das prestações e a capacidade de pagamento dos mutuários.

Porém não foi somente a interferência dos fatores exógenos à economia e as dificuldades em fins do governo militar que fundamentaram a crise, a ausência de políticas habitacionais plausíveis, falta de definições mais claras sobre os rumos a serem tomados no setor além de dificuldades intrínsecas referentes ao novo período de redemocratização, nos governos Sarney e Collor, também foram fatores que inibiram o desenvolvimento do sistema.

Conforme SANTOS (1999) a ausência de um diagnóstico claro sobre a questão habitacional (que se refletiu nas frequentes mudanças no arranjo institucional no setor) e a dificuldade de se evitarem práticas clientelistas em um contexto de instituições democráticas pouco amadurecidas também contribuíram para a crise da política habitacional brasileira ao longo do período em questão.

Houve várias modificações e transferência de competências, formando novos arranjos institucionais, o Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU) passa a responder pelo direcionamento da política habitacional, o CMN como órgão central do SFH, orientador e controlador do sistema, o BCB fica responsável pela fiscalização e regulamentação dos agentes operacionais do segmento, bancos e instituições financeiras habilitados a operar no SFH, além de dar diretrizes sobre os depósitos de poupança, a CEF torna-se o agente operador dos ativos e passivos, bem móveis e imóveis do antigo BNH, além do monopólio das operações com o FGTS.

As atribuições inicialmente transferidas para o então MDU foram posteriormente repassadas ao Ministério do Bem Estar Social, seguindo depois para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 1999 alçadas a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República e a partir de 2003, via medida provisória, passa a cargo do Ministério das Cidades (BCB, 2011a).

O período da Nova República até 1994 é marcado por baixa operação no SFH, em função do descompasso político, ausência de foco na solução dos problemas habitacionais, falta de políticas consistentes, além da recuperação do passivo do sistema FGTS, resultante da crise do SFH.

No período que vai de 86 até 94 o quadro institucional não mantém consistência, reflexo da ausência de políticas para o setor, desestruturação da capacidade de intervenção do estado nas políticas de habitação e saneamento. No governo Collor ocorre à paralisação total dos financiamentos com recursos do FGTS, entre 1991 e 1995, em função de decisões equivocadas de políticas no setor, além de suspeitas de corrupção envolvendo tais recursos.

A partir de 1995 o sistema ganha fôlego com as políticas adotadas no governo FHC, a implantação de novos modelos de financiamento voltados diretamente para os mutuários do sistema, como a carta de crédito FGTS, material de construção, e associativo, além de programas voltados exclusivamente para a classe de baixa renda, até três salários mínimos.

Conforme Santos (1999) no governo FHC é reconhecida a rigidez do SFH desde sua implantação e classificado, em documentos do governo, como: esgotado, devido às dificuldades de captação líquida das fontes de recursos, principalmente do FGTS; regressiva, por ter beneficiado as classes de renda média e alta; insuficiente, por ter participado, dentro de trinta anos, de apenas 5,6 milhões no total de 31,6

milhões de novas moradias construídas no país. Em resposta, o plano se volta para a **ampliação dos recursos para as classes de renda menores; descentralização e maior controle da gestão dos programas federais de habitação; a necessidade de melhorar o mercado de moradias no país; e o reconhecimento de que se devem achar meios de garantir financiamentos e subsídios para aqueles que atuam no setor informal e habitam em moradias precárias.**

De acordo com Bonduki (2008), princípios como flexibilidade, descentralização, diversidade, reconhecimento da cidade real, entre outros, foram adotados com novos referenciais, pelo menos na retórica, de maneira compatível com o ambiente e o debate nacional e internacional que, de uma forma bastante generalizada, passou a rejeitar os programas convencionais, baseados no financiamento direto à produção de grandes conjuntos habitacionais e em processos **centralizados de gestão.**

Dentro dos programas de atendimento da classe de renda até três salários mínimos, e nos casos de ações emergenciais e áreas habitacionais degradadas, **aparece o Habitar-Brasil que utiliza recursos orçamentários do Orçamento Geral da União (OGU), que são recursos a fundo perdido, assim não necessitam de reposição, porém são bastante limitados no seu alcance, e o Pró-Moradia que utiliza recursos do FGTS, de acordo com a aprovação pelo governo federal das propostas apresentadas por estados e municípios, os recursos são repassados a estes, porém para recebê-los é necessário a capacidade de pagamento do financiamento, não sendo acessível a todos os municípios do país devido as diferentes capacidades de pagamentos (orçamento) e disponibilidade de recursos.**

Em 2001 é criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que mistura recursos compulsórios (FGTS) e de origem fiscal. Também em 2001 surgiu o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) que tinha como **objetivo a sustentação de financiamentos habitacionais para as classes mais pobres,** porém o programa estava ligado às instituições financeiras privadas e assim aos seus interesses em investir seus recursos para este segmento de mercado, sendo minimizados os seus resultados.

Outro programa tem como destino a ampliação dos financiamentos para as classes de renda familiar até doze salários-mínimos. Foi neste segmento que ocorreu a grande mudança na forma de financiamento ao mutuário, diz respeito a nova linha de crédito (carta de crédito FGTS) permitir a aquisição, além de imóveis

novos, de imóveis usados, aquisição de terreno e construção, e material de construção. Os juros são menores em relação aos de mercado e a inovação se apresenta no formato da contratação, a carta de crédito é liberada diretamente para o mutuário e o mesmo se encarrega de escolher o imóvel desejado, eliminando assim uma etapa importante e burocrática, antes o governo mantinha a intermediação obrigatória pelas construtoras, em que o mutuário adquiria o financiamento de forma indireta.

De acordo Bonduki (2008), com a concessão de crédito, as modalidades de utilização da carta de crédito consumiram, entre 1995 e 2003, cerca de 85% dos recursos administrados pela União destinados à habitação, se destacaram o financiamento de material de construção e a aquisição de imóveis usados, além da carta de crédito associativa, que se tornou uma espécie de válvula de escape para o setor privado captar recursos do FGTS para a produção de moradias prontas.

Apesar do diverso quadro de segmentos sociais, políticos, financeiros, culturais, interessados em solucionar o problema da falta de moradias no país, ainda com a demonstração importante de reconhecimento, pelo governo, do atual quadro do setor, o governo não implantou efetivamente uma mudança no rumo do setor que sustentaria uma transformação quanto ao contexto social de acesso a moradia digna, voltada para as classes de baixa renda. Assim não alcançou êxito e permaneceu o quadro diagnosticado, porém não solucionado do SFH e da questão habitacional no país. Mantendo a dinâmica do financiamento em grande maioria destinada aos segmentos das classes de renda média e alta do país.

Para Fagnani (2006), o FGTS e a Caderneta de Poupança são presididos, exclusivamente, pela lógica da auto-sustentação financeira. Esses mecanismos, instituídos no pós-64, no bojo do processo de criação do SFH, perpetuaram-se como fontes principais de financiamento das políticas habitacionais implementadas pelos sucessivos governos democráticos que se sucederam entre 1985 e 2002.

Tendo como necessidade básica os retornos financeiros para cobertura do custo total da operação de crédito com recursos onerosos, além da reposição da taxa de juros que remunera o FGTS ou o SBPE, a rentabilidade deve cobrir os custos administrativos, a inadimplência, e o lucro para as instituições envolvidas.

Ainda em Bonduki (2008), de fato, a preponderância destas modalidades de acesso ao crédito está vinculada à consolidação de uma visão bancária no financiamento habitacional, personificado no papel central que passou a ter a Caixa

Econômica Federal como o único agente financeiro a operar os recursos destinados à habitação.

Os recursos a fundo perdido, oriundos do Orçamento Geral da União foram baixos e insuficientes para a modificação estrutural do quadro social habitacional.

Conforme Bonduki (2008), entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do déficit quantitativo.

A contribuição do governo FHC permaneceu inoperante no tocante às políticas de redução do déficit habitacional para a classe mais pobre do país, no contexto já diagnosticado pelo próprio governo à época, as soluções tomadas não surtiram efeito ou foram insuficientes para atingir um resultado satisfatório em relação à queda do déficit habitacional do país.

Necessidades de melhor estrutura organizacional, de planejamento, de execução, além da baixa integração entre as políticas fundiárias, de saneamento e de habitação trouxeram nas últimas décadas a formação crescente do número de favelas, assentamentos irregulares e construções informais em áreas de risco pelo país, principalmente nos grandes centros urbanos.

De acordo com Bonduki (2008), as maiores cidades brasileiras, em especial as metrópoles, passaram a abrigar de 20% a 50% de sua população em favelas, crescimento este que se deu em apenas 30 anos. Durante esse período, ocorreu uma intensa redistribuição populacional no Brasil, resultante de um progressivo esvaziamento rural, de um deslocamento em direção à fronteira agrícola bem como um contínuo e intenso fenômeno de metropolização.

2.3 POLITICA RECENTE E NOVOS DIRECIONAMENTOS

No governo Lula, tem-se a implantação já em 2003 do Ministério das Cidades (MCidades), órgão central e de base institucional do Plano Nacional de Habitação, o novo ministério integra as áreas de habitação, saneamento, trânsito e transporte como **caminho facilitador do desenvolvimento urbano**. Tem na sua criação o entendimento de vários setores sociais, formados por profissionais, lideranças sindicais e sociais, ONGs, intelectuais, pesquisadores e professores universitários.

Com o surgimento do **Ministério das Cidades**, em 2003, a **Política Nacional de Habitação** toma um novo rumo, mais orientada a procedimentos práticos destinados ao equacionamento das questões habitacionais e do déficit da ordem de 6 milhões de moradias ainda em 2010.

O **volume de investimentos** foi crescente desde 2003, entre FGTS e o SBPE, além da ampliação dos programas de cunho social com destaque para subsídios gerados com recursos do FGTS e do OGU.

De acordo com informações obtidas na página eletrônica do MCidades, outros avanços desta organização complexa datam da inserção inédita da questão urbana na Constituição federal de 1988, da lei federal Estatuto da Cidade, de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, e da Medida Provisória 2220, também de 2001, medida esta que concede o direito de propriedade aquele que habita, a mais de cinco anos imóvel público situado em área urbana, e cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

Neste caminho são propostas novas soluções para o desenvolvimento do setor e redução do déficit habitacional no país, novamente busca-se recolocar a baixa renda no foco principal das políticas habitacionais, através do aumento dos subsídios e ampliação da utilização dos recursos do FGTS.

Em 2004 é apresentada a **Política Nacional de Habitação (PNH)**, busca-se a interação entre os interesses de mercado e os sociais para a área de habitação e cria-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), amparados pela Lei nº 11.124 de 2005, como previsto no Plano Nacional de Habitação (PlanHab), além do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), este ligado diretamente ao contexto

local de cada região e promovido por órgãos governamentais locais, tornando-se um mecanismo de descentralização da política nacional do setor.

Dentro da PNH tem-se como operador o Sistema Nacional de Habitação (SNH) que coordena dois segmentos, o de mercado, chamado Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), e o Sistema Nacional de Interesse Social (SNHIS), este ligado aos fundos de recursos onerosos e não-onerosos.

Outros projetos do governo também destinados à moradia para a baixa renda, como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) gerido pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) compostos por recursos do OGU e FGTS, o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), também com recursos do OGU, o Pró-Moradia, dentre outros, tiveram forte impacto participativo a partir do ano de 2003.

De acordo com o relatório **Avanços e Desafios (2010)** do MCidades, de 2003 a 2006, foram investidos mais de R\$ 6 bilhões em recursos não onerosos (OGU e subsídio com recursos do FGTS) e quase R\$ 30 bilhões em recursos onerosos (FGTS, FAR, FDS, Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, e CAIXA), beneficiando cerca de dois milhões de famílias com produção e aquisição de moradias, urbanização de assentamentos precários, aquisição de material de construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais, produção de lotes urbanizados e requalificação de imóveis para uso habitacional. Ainda com dados da mesma origem, entre 2003 a 2009, 75% dos recursos foram destinados a famílias com renda mensal até cinco salários mínimos.

Outro projeto importante, dentro da PNH, diz respeito à produção do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), lançado em 2009, visa equacionar a deficiência habitacional no prazo de quinze anos, por meio de ações públicas e privadas. Pensado por diversos segmentos sociais, o plano visa articular quatro pontos principais, sendo eles: financiamentos e subsídios; arranjos institucionais; cadeia produtiva da construção civil; estratégias urbano-fundiárias, ligados fundamentalmente ao SNHIS/FNHIS.

Conforme Bonduki (2008), a falta de capacidade das prefeituras, estados e do próprio agente financeiro (CEF) para uma atuação em larga escala, os constrangimentos da cadeia produtiva, cujos produtos, em geral, não estão adequados para atender à demanda prioritária, a dificuldade de acesso e o custo da terra urbanizada e regularizada para a produção da Habitação de Interesse Social

(HIS), em condições urbanas e ambientais adequadas, são obstáculos para uma adequada aplicação dos recursos, com foco na população prioritária. Por isso, o PlanHab propõe ações simultâneas nos quatro eixos.

Outro novo plano foi a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que efetivou a disponibilização de 26 bilhões de subsídio. Os subsídios abatem parte do valor total do imóvel, além disso, o programa oferece descontos no pagamento do seguro obrigatório e do fundo garantidor.

Porém o programa não está livre de críticas, ele compreende o subsídio por faixas de renda, que vão até seis salários-mínimos, o que pode reduzir o foco primário do financiamento a baixa renda e ampliar demasiadamente o acesso a moradia das classes mais próximas do limite máximo permitido, ou seja, a classe média. Direcionando os recursos para um modelo “mercadológico” que amplia o mercado para o setor privado e reduz riscos aos investidores. Outra questão está no fato que este programa financia apenas moradias novas, não disponibilizando subsídios aos que habitam em casas usadas que necessitam de algum tipo de infraestrutura de adequação habitacional ou de saneamento básico.

Com relação à regularização fundiária os avanços foram reduzidos. Mais próximo da responsabilidade do ente municipal, pouco se tem feito quanto à desoneração fiscal, doação de terrenos e combate a retenção especulativa de terrenos urbanos.

Nesse sentido, o PlanHab propôs incentivar, com prioridade no acesso aos recursos, os municípios que adotassem políticas fundiárias e urbanas corretas, como a instituição do imposto progressivo para combater os imóveis ociosos e subutilizados.

Neste contexto, com relação aos programas de habitação social, muitas construções são executadas às margens dos centros urbanos, promovendo ineficiência alocativa dos recursos e do objetivo final do programa.

De acordo com Bonduki (2008), a localização dos empreendimentos tende a ser inadequada, em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos, correndo o risco, ainda, de gerar impactos negativos como a elevação do preço da terra, que representaria a transferência do subsídio para a especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos do programa.

A partir de 2004, o FGTS passa por um direcionamento maior dos recursos para as classes de renda de até cinco salários mínimos, descritas na Resolução nº 460 do Conselho Curador do FGTS de 2004.

De acordo com Carneiro e Valpasso (2003), todos os países que conseguiram, ao longo dos anos, combaterem a falta de moradias para a população de baixa renda, o fizeram com ampla política de subsídios à aquisição das unidades, inclusive nos países mais desenvolvidos, onde a população tem maior capacidade de pagamento, há destinação de recursos, a fundo perdido, para projetos com o mesmo objetivo.

Ainda em Carneiro e Valpasso (2003), estes concluem que além da garantia contra inadimplência, é necessária a concessão de subsídios, a fundo perdido, para as famílias de baixa renda, com o objetivo de diminuir o saldo devedor, gerando condições para o pagamento das prestações mensais até a amortização total da dívida.

No contexto específico do PlanHab, um dos objetivos básicos a serem alcançados, é a consolidação dos arranjos institucionais entre os três níveis de governo e a prioridade no desenvolvimento do sistema SNHIS/FNHIS, que objetiva equalizar o déficit de moradias das classes de baixa renda no país, produzindo um efeito na redistribuição de renda entre a sociedade.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) tem acrescentado novo rumo ao modelo de crescimento do país e do setor habitacional, ampliando o processo de intervenção do governo na habitação de interesse social. Com políticas anticíclicas (inversas à lógica de mercado) o governo busca estimular a produção através de programas como o PAC que além de ampliar o investimento em infraestrutura, tem o propósito de manter aquecida economia nacional. Em relação ao setor habitacional, os programas atuam desde o incentivo a produção privada em maior escala, pelo lado da oferta, quanto às operações destinadas diretamente ao demandante final.

2.3.1 Programa Minha Casa Minha Vida

Com o surgimento da crise internacional, em fins de 2007, iniciada nos Estados Unidos, no setor imobiliário, vários bancos e instituições do setor financeiro internacional quebraram, as operações de crédito se esvaíram, houve forte redução da liquidez financeira internacional e elevação das taxas de juros.

Assim o governo, com o objetivo de conter o impacto da crise e manter a economia aquecida, com bons resultados de anos recentes, adotou medidas em diversos setores da economia, sendo um deles de importância vital para o desenvolvimento econômico e social, o setor de construção civil e infraestrutura. Tal setor é responsável por importante parcela do Produto Interno Bruto (PIB), e da geração de emprego, representando um eixo importante na cadeia produtiva da economia brasileira.

Dentro do cenário habitacional, surge o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em março de 2009, com tal objetivo, ou seja, retomar ou manter os níveis de investimentos em patamares condizentes com os níveis de emprego e renda que a economia vinha seguindo. Investimentos da ordem de R\$ 34 bilhões são liberados para a construção de 1 milhão de moradias, meta definida pelo programa.

O programa faz parte integrante das diretrizes estipuladas no PlanHab, na questão da infraestrutura e da habitação, e conta com recursos de R\$ 25,5 bilhões advindos do OGU, R\$ 7,5 bilhões do FGTS, e R\$ 1 bilhão do BNDES. Ou seja, um programa fortemente subsidiado para atingir as metas de longo prazo do PlanHab, estimular a economia e conter a crise.

O caráter do subsídio é composto por faixa de renda e beneficia a baixa renda, a maior quantidade de subsídios, cerca de R\$ 16 bilhões está na classe de renda até R\$ 1.395,00 e outros R\$ 10 bilhões até R\$ 2.790,00, o restante R\$ 8 bilhões, compõe, financiamento e subsídios a infraestrutura e ao fomento da cadeia produtiva.

Além dos subsídios diretos e de melhores condições de taxa de juros, o programa reduz custos, como seguros obrigatórios, criação do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), pressupõe garantia de seguro no caso de desemprego ou redução temporária de renda, custas cartoriais, incentivos fiscais para a produção

de imóveis para a baixa renda, linhas de financiamento para infraestrutura e modernização da cadeia produtiva, redução de prazos para o licenciamento ambiental, e uma série de regulamentações sobre questões de caráter ambiental, urbanístico e social que visam a regularização de assentamentos irregulares e a titulação dos ocupantes.

É retomada uma nova orientação sobre a Política Nacional de Habitação com a implantação do Ministério das Cidades, em 2003, a Lei nº 11.124/05, que criou o FNHIS e o SNHIS e outras medidas de enfrentamento do problema, observa-se então nova postura diante do quadro social ligado a moradia no país.

É aprovado em 2004 o Conselho das Cidades (ConCidades) e a formação das Câmaras Técnicas do Conselho das Cidades. O ConCidades é órgão pertencente ao MCidades, sua criação tem por objetivo retomar o processo de planejamento do setor habitacional e promover condições de acesso à moradia digna a todos, em especial a baixa renda.

A necessidade de um novo modelo de financiamento que atingisse a classe de baixa renda, atrelado as diretrizes da nova política habitacional, sustentou a criação de novos programas subsidiados e a dotação de novos recursos financeiros. Programas como o MCMV ampliaram os investimentos privados, estimularam o setor da construção civil e promoveram a geração de novos postos de trabalho.

Porém, não apenas a ampliação de recursos financeiros garantirá o sucesso da política habitacional subsidiada, mas também é fundamental o adequado controle governamental, o acompanhamento dos programas e os devidos aprimoramentos ao longo do processo.

3 VARIÁVEIS DO FINANCIAMENTO DE LONGO PRAZO

No cenário recente da economia brasileira foi alcançada, depois de uma série de planos frustrados na década de 1980, a estabilidade econômica. Em 1994 com o Plano Real a economia alcança o equilíbrio do nível de preços por período sustentado. Reduções da taxa de juros, elevação dos rendimentos do trabalhador e queda do desemprego sustentaram o crescimento do crédito habitacional no período entre 2003 e 2010. A queda da inadimplência foi outro fator importante de estímulo ao crédito no período.

3.1 O CENÁRIO RECENTE DO CRÉDITO NO BRASIL

A implantação do Plano Real, de 1994, que estabilizou o nível geral de preços da economia brasileira, proporcionou um ponto fundamental para o financiamento e crédito de longo prazo, ao possibilitar a visualização por parte dos agentes econômicos sobre as reais condições de pagamentos e recebimentos em um patamar de médio e longo prazo.

O controle da inflação também é significativo para a busca do equilíbrio externo, proporcionando melhor ajuste e controle das variáveis externas, como taxa de câmbio e balanço de pagamentos, permitindo aos agentes econômicos decisões de investimentos mais acertadas. Condição essencial para a geração e ampliação do crédito de longo prazo.

A partir de 1999, o governo adota a política de metas de inflação, além do câmbio flutuante e do superávit fiscal. Este é o modelo macroeconômico mantido no país até o presente momento e trouxe consigo a manutenção do controle dos preços durante o período.

No período recente da economia nacional, o país apresentou bons contornos referentes ao aumento da renda, do emprego, controle da inflação, redução gradativa da taxa de juros, ajustes institucionais dentro do sistema habitacional, que são fatores essenciais para a ampliação do investimento no setor imobiliário e da construção civil.

O início da década de 2000 é marcado por instabilidade econômica, crise externa (Argentina), crise energética (2001), crise política (2002). Com a possibilidade de entrada de um partido de esquerda no poder manifestou-se uma indisposição no humor e nas expectativas dos investidores no mercado financeiro, gerando oscilações nos indicadores macroeconômicos no período.

A partir de 2003, com a vitória do candidato de esquerda, o governo adotou uma postura conservadora, manteve a política de metas de inflação, ampliou as metas de superávit fiscal, além de ter reconhecido a dívida externa e pagamentos de juros e outros serviços dentro dos contratos pré-existentes.

Após esta acomodação política e institucional, o equilíbrio macroeconômico é retomado, os indicadores de inflação se mantiveram estáveis e a taxa básica de juros da economia apresentou tendência de queda no período recente.

A taxa de juros básica da econômica, Overnight/Selic, pode ser definida como a média dos juros que o Governo remunera os títulos públicos de sua emissão. Depois do abalo político de 2002-2003, e a continuidade da política macroeconômica, a taxa selic volta a baixar a partir do ano de 2003, conforme o gráfico 2, apresentado a seguir.

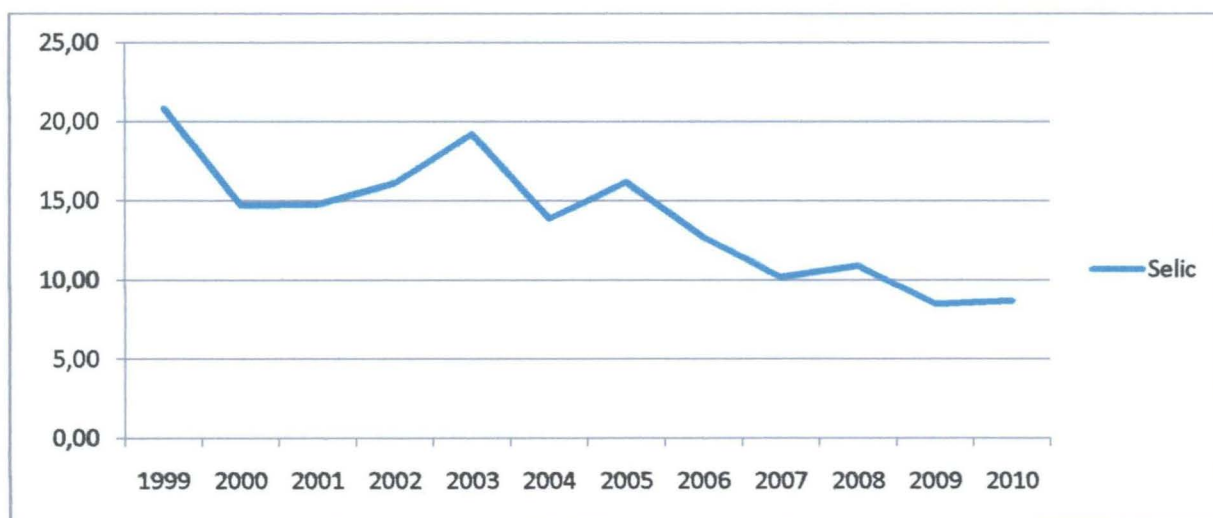


GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DA TAXA DE JUROS NOMINAL – SELIC (em %)
FONTE: BCB (2011)

Quanto ao reajuste salarial, variável importante de amparo ao bom funcionamento de linhas de financiamento de longo prazo, como o SFH, tem-se utilizado, dentro das negociações trabalhistas entre sindicatos e empregadores, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como indicador básico das perdas

salariais no período. O IPCA também é o indicador base das metas de inflação do governo brasileiro, o que torna este indicador de inflação ainda mais importante para efeito de estudo.

Em relação aos contratos habitacionais, o indicador mais usual é a Taxa Referencial (TR). Assim pode-se fazer um comparativo do reajuste médio salarial em relação ao reajuste das prestações e do saldo devedor dos contratos habitacionais.

O gráfico 3 abaixo mostra esta relação, permanecendo o IPCA, durante todo o período, acima da TR. Esta relação é mais benéfica ao mutuário, principalmente ao de baixa renda que tem reajustes salariais mais ligados aos indicadores de inflação. Assim, de modo geral, os reajustes salariais foram superiores à correção do saldo devedor dos contratos habitacionais no período.

O gráfico 3 também demonstra a queda da taxa de inflação, IPCA, no período estudado passando de 8,94% em 1999, para 5,91% em 2010.

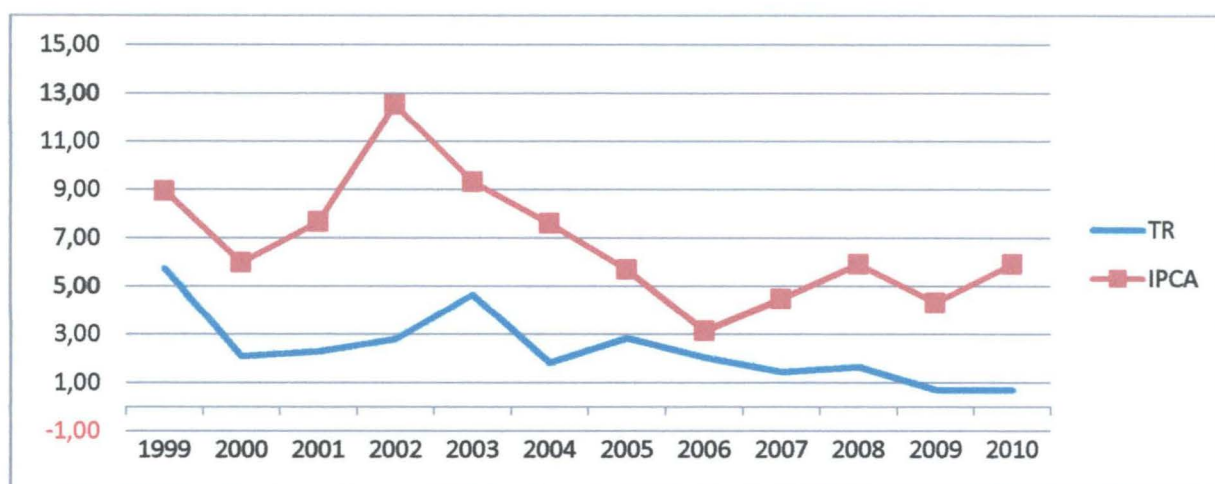


GRÁFICO 3 – ÍNDICES DE INFLAÇÃO ENTRE 1999 – 2010 (em %)
 FONTE: IPEADATA/CBIC (2011)

Torna-se ativa a retomada do crescimento da economia em 2003, queda dos juros, aumento do crédito, inflação controlada, elevação da renda e emprego, confiança e boas expectativas sobre o futuro. Assim, abrem-se novos caminhos para os investimentos no setor imobiliário e da construção civil.

A redução da taxa de pessoal desocupado, ou seja, redução do nível de desemprego nos últimos anos no país foi um fator importante para o aumento da demanda por crédito habitacional. A taxa de desocupação passou de 12,9% em março de 2002, para 5,3% em dezembro 2010, conforme mostra o gráfico 4 a seguir:



GRÁFICO 4 – TAXA DE DESOCUPAÇÃO DAS PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE (em %)

FONTE: IBGE (2011)

Não obstante a redução do desemprego no período, os indicadores de rendimento do trabalhador também se elevaram. Após uma queda mais acentuada entre meados de 2002 e meados 2003 e relativa estabilidade até meados de 2005, o rendimento médio real apresentou constante elevação até 2010, como pode ser visto no gráfico 5 a seguir.

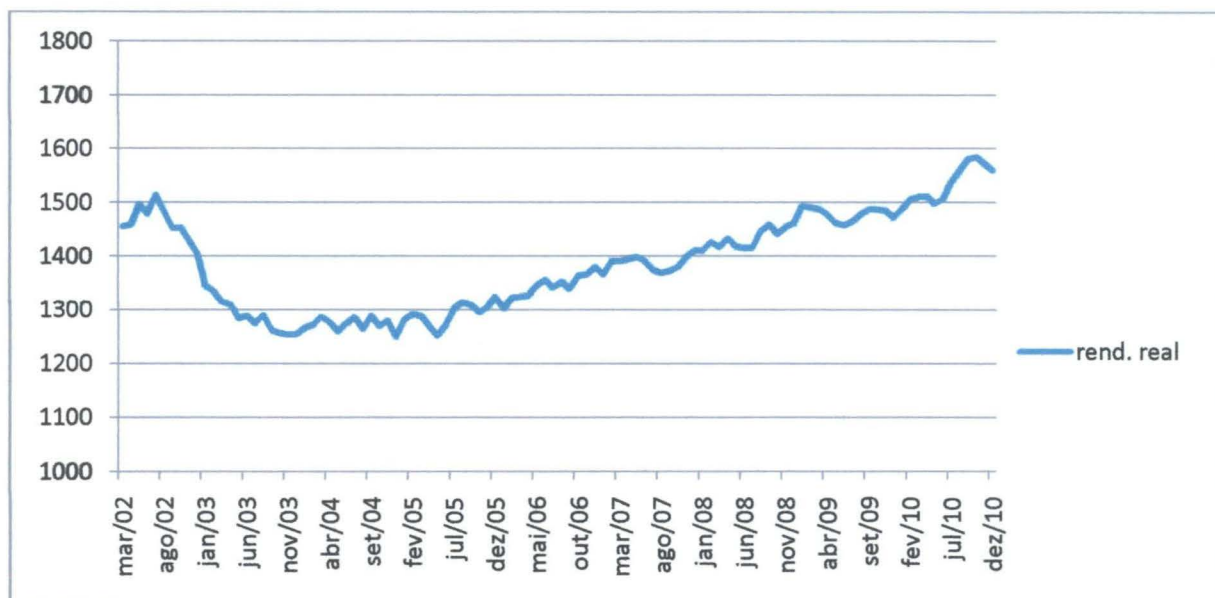


GRÁFICO 5 – RENDIMENTO MÉDIO REAL DO TRABALHO PRINCIPAL (em R\$)

FONTE: IBGE (2011)

Ambos os indicadores são reflexo do bom comportamento da economia, respaldados pela estabilidade da taxa de inflação e manutenção com tendência de queda da taxa básica de juros da economia.

Como o caráter da formação do passivo do FGTS é pró-cíclico, ou seja, aumenta de acordo com o crescimento do emprego, fundamentalmente de carteira assinada, e também da renda, a ampliação da arrecadação líquida positiva dos últimos anos, como será vista mais a frente, foi fundamental para a ampliação do volume concedido de financiamento habitacional no país.

Já a variação do passivo do SBPE, ou seja, a caderneta de poupança, responde não apenas de acordo com o aumento da renda em geral, mas também de acordo com as taxas de mercado de outras operações financeiras, podendo em certos momentos apresentar maior ou menor atratividade. Assim fica o passivo do SBPE podendo oscilar com maior frequência, de acordo com a conjuntura e os parâmetros institucionais vigentes.

3.2 A QUESTÃO DA INADIMPLÊNCIA

O principal fator da possibilidade de inadimplência do contrato habitacional é a relação entre o valor devido pelo mutuário relativamente ao valor da residência a cada momento de tempo, ou seja, a condição básica para que o mutuário se torne inadimplente é quando o preço da casa se torna inferior ao valor da dívida em determinado momento.

De acordo com Carneiro e Valpassos (2003), são quatro as principais variáveis responsáveis pela evolução da inadimplência. São elas:

i) o Financiamento Sobre Valor: é o percentual de financiamento sobre o valor de compra e venda do imóvel que o banco concede ao mutuário, quanto maior o percentual financiado, maior o risco de inadimplência;

ii) **Evolução do Preço do Imóvel:** a valorização do imóvel varia de acordo com a região onde está localizada, vizinhança de casas (melhores, maiores, piores), infraestrutura no entorno, etc, regiões onde o valor do imóvel é mais volátil, o risco da casa ser menor que a dívida é também maior;

iii) Sistema de Amortização: basicamente são dois existentes, o sistema PRICE, que mantém as prestações constantes, e o sistema SAC, que mantém a amortização constante, neste caso o sistema mais arriscado para o credor é o PRICE, pois amortiza a dívida de forma mais lenta, aumentando assim o risco de inadimplência;

iv) Indexador: o corretor das prestações deve ser igual ou muito próximo do índice que corrige os salários, pois qualquer disparidade entre eles pode gerar desequilíbrios entre o valor das prestações e do saldo devedor e a capacidade de pagamento do mutuário.

De acordo com o BCB (2009), no caso do crédito imobiliário, dada a contínua redução das despesas administrativas, dados a partir de 2000, estima-se que as receitas dos financiamentos já sejam suficientes para cobrir os custos administrativos e de captação. Assim, atualmente, o subsídio cruzado, ou seja, necessidade de spread maior em operações de crédito livre é explicada pelas perdas com inadimplência, a qual, no entanto, após a adoção da alienação fiduciária de imóveis, vem apresentando tendência de redução.

Com o aumento percentual do volume de recursos com exigibilidade (SBPE) em relação ao total da carteira passiva dos bancos, aumento explicado por novas regras institucionais sobre exigibilidade e maior volume de aplicação em poupança no período, amplia-se a possibilidade de aumento da inadimplência do setor. Com maior volume de crédito direcionado ao setor, maior a probabilidade de atingir um público mais arriscado, menor renda, menor tempo de relacionamento com o banco, e outros condicionantes que fazem parte da classificação de risco feita pelos bancos.

No entanto o nível de inadimplência tem apresentado recuo no período recente. E deve-se, em alguma medida, à estabilidade macroeconômica, aumento do ganho de renda real, do maior volume de emprego, e da inclusão da alienação fiduciária de imóveis no sistema de financiamento habitacional. A redução do nível de inadimplência, principalmente a partir do ano de 2005, como mostra o gráfico 6, reflete, ao menos em parte, os fatores relacionados anteriormente.

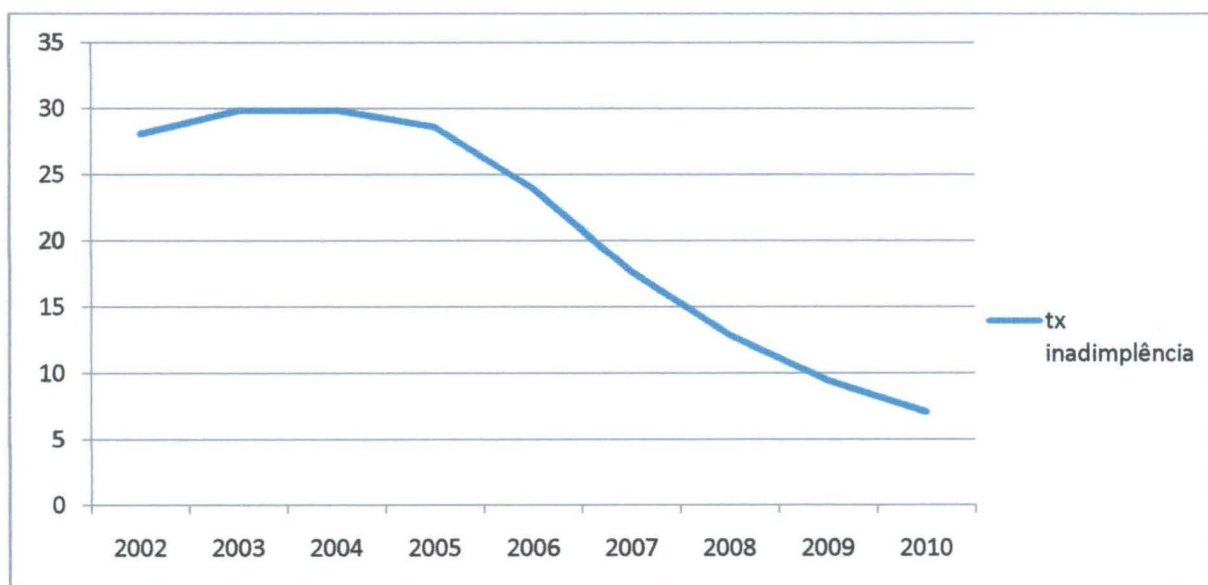


GRÁFICO 6 – CONTRATOS COM ATRASO DE MAIS DE 3 MENSALIDADES (em %)

FONTE: BCB

Outro ponto importante da queda da inadimplência é a redução contínua dos contratos assinados antes de junho de 1998 na carteira dos bancos. Tais contratos detinham a garantia hipotecária como principal garantia contratual, sendo esta bastante complexa do ponto de vista jurídico, beneficiando o mutuário inadimplente e desestimulando o concessor de crédito. Na medida em que tais contratos vão

sendo liquidados eleva-se o percentual de contratos com garantia de alienação fiduciária em relação ao total de contratos vigentes.

Como destaca o Relatório BCB (2008) esses contratos não estão, em sua maioria, sujeitos ao regime de alienação fiduciária criada pela Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que, mantém a propriedade do bem financiado em nome da instituição financeira, garantindo maior segurança jurídica ao crédito imobiliário comparativamente aos contratos com garantia hipotecária.

4 DECOMPOSICAO DO SFH NO PERIODO

4.1 O SBPE

De acordo com o Regulamento anexo à Resolução 3.005, de 30 de julho de 2002, que disciplina o direcionamento dos recursos captados em depósitos de poupança, o CMN alterou os parâmetros do SBPE, referentes às aplicações dos recursos na caderneta de poupança, resultando em aumento do número de contratações e no volume financeiro investido em habitação.

O CMN estabeleceu que 65% dos recursos captados pelos bancos em caderneta de poupança, devem ser destinados a operações de financiamentos imobiliários, sendo 80% em financiamento habitacional no âmbito do SFH e o restante fica disponível para operações a taxa de mercado operada pelas instituições administradoras dos recursos, sendo que 50% deste restante devem ser destinados para financiamentos imobiliários dentro ou fora do SFH.

O gráfico 7 mostra a intensa expansão do volume de crédito no período recente. Em 2002, por exemplo, o SBPE atingiu um valor total de financiamento de R\$ 1,1 bilhões, já em 2010 o valor superou os R\$ 56 bilhões em financiamentos para a compra de imóveis. Quanto ao número de unidades financiadas os valores também são expressivos, em 2002 foram ao todo 28.932, em 2010 atingiu-se a marca de 421.385 unidades contratadas com recursos do SBPE.

Fatores institucionais de incentivo ao mercado, como a alienação fiduciária, e novas orientações do CMN são parte explicativa destes resultados, mais adiante são apresentados alguns dados a respeito do assunto.

Segue no gráfico 7 a evolução do valor financiado pelo SBPE e no gráfico 8 a evolução quanto ao número de unidades contratadas no período entre os anos de 2002 e 2010.

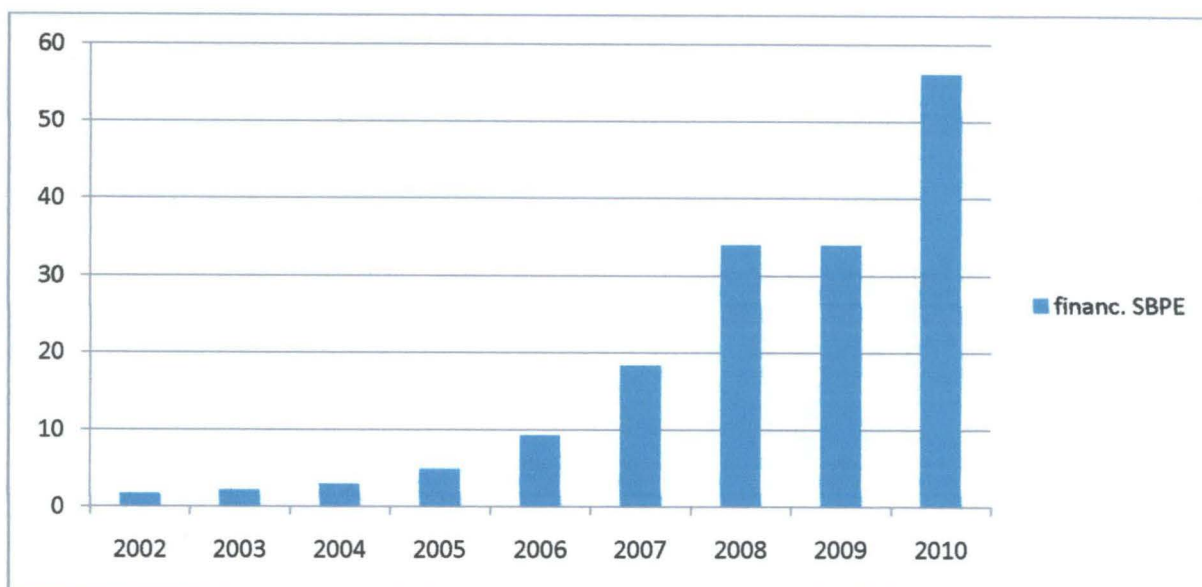


GRÁFICO 7 – EVOLUÇÃO DO FINANCIAMENTO NO SBPE (em bilhões R\$)

FONTE: CBIC-DADOS (2011)

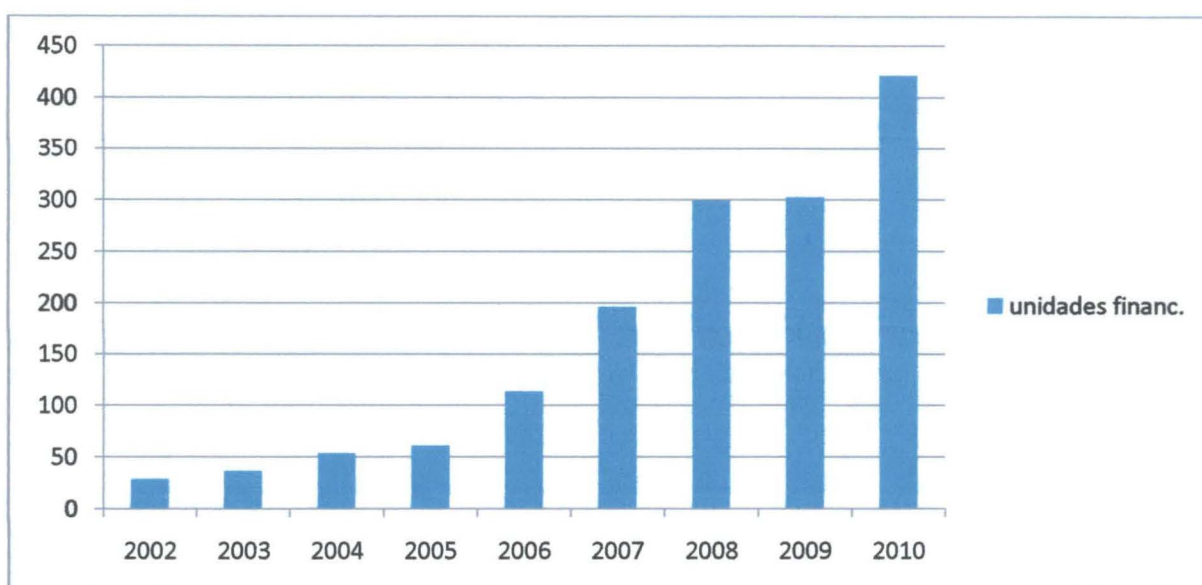


GRÁFICO 8 – EVOLUÇÃO DO Nº DE UNIDADES NO SBPE (em mil R\$)

FONTE: CBIC-DADOS (2011)

De acordo com o relatório MCidades (2010), alguns dos fatores que alavancaram o valor médio do financiamento SBPE foram à redução da taxa de juro dos contratos; ampliação do prazo máximo de financiamento; ampliação da parcela paga em relação ao valor total do imóvel; aprimoramento do quadro institucional, como a alienação fiduciária que aprimora as condições de garantia ao credor.

Porém é a partir de 2006 que o volume de financiamento e o número de unidades financiadas sobem de forma mais importante, passando de R\$ 4,8 bilhões

em 2005, para R\$ 9,3 bilhões em 2006, crescimento de aproximadamente 48%, e de 61.223 unidades em 2005, para 113.873 unidades em 2006, respectivamente, dados referentes ao SBPE.

Em 2007 a marca atingiu R\$18,4 bilhões em financiamentos e 196.133 unidades financiadas com recursos do SBPE, crescimento de próximos 50% em relação ao ano de 2006 e 40% a mais do número de unidades financiadas em 2006.

Em 2010 atingiu a marca de mais de R\$ 56 bilhões em financiamentos, com 421.385 unidades financiadas em apenas um ano. Dados dos primeiros meses de 2011 continuam a registrar crescimento em relação ao mesmo período de 2010, indicando que o crescimento ainda persiste.

No total, entre 2003 e 2010 o SBPE financiou mais de R\$157,8 bilhões em valor financiado e 1.485.297 unidades no período. Este total contribuiu em aproximadamente 23% para a redução do déficit habitacional, estimado em 6,3 milhões de moradias.

Tendo como base a evolução do financiamento concedido no âmbito do SBPE, o valor total dos financiamentos concedidos entre 2002 e 2010 foi de R\$ 159,84 bilhões, este valor é superior ao da captação líquida dos depósitos de poupança no mesmo período (depósitos menos retiradas) que registrou o acumulado de R\$ 97,96 bilhões.

Tanto a concessão quanto a captação apresentaram crescimento, porém a concessão se mostrou mais intensa no período estudado, tal fator pode se tornar preocupante a médio e longo prazo, pois reduções demasiadas no passivo do SBPE (depósitos em poupança) podem minuar a expansão do crédito no sistema SBPE.

O gráfico 9 mostra a evolução anual destes indicadores e demonstra a elevação mais acentuada da concessão dos financiamentos frente a captação líquida de poupança no período recente.

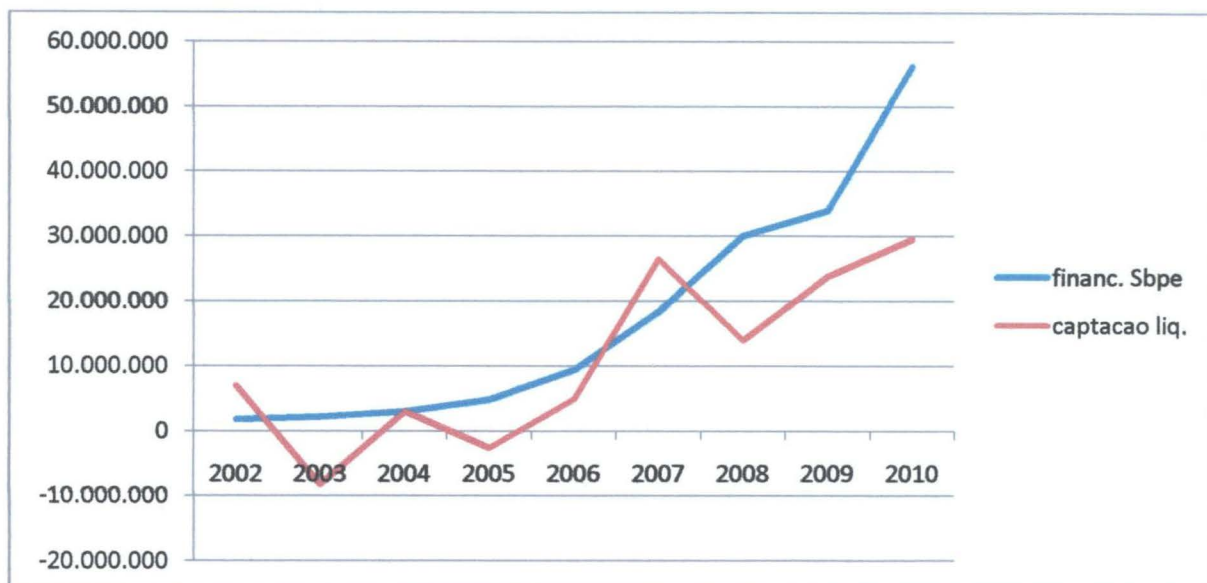


GRÁFICO 9 – COMPARATIVO: FINANCIAMENTO E CAPTAÇÃO LÍQUIDA-SBPE (em mil R\$)

FONTE: CBIC-DADOS (2011)

Quedas da taxa de juros (selic) ao longo do período recentes reduziram retornos de outros ativos que passaram a perder espaço para o crédito imobiliário. Assim, o produto financiamento habitacional dentro do novo contexto de mercado, passou a ser mais atraente para os bancos.

Quanto aos fatores de exigibilidade da caderneta de poupança (SBPE), e sabendo-se que 65% do total de recursos devem ser obrigatoriamente direcionados para financiar imóveis, sendo 80% destes recursos necessariamente no âmbito do SFH, tem-se que quanto maior o saldo das aplicações em caderneta de poupança em relação ao total do passivo bancário, maior será o volume de recursos destinados ao financiamento habitacional.

Essas variações (depósitos em cadernetas de poupança) estão ligadas ao retorno relativo da caderneta de poupança frente aos outros tipos de aplicação, como os fundos de renda fixa e os certificados de depósitos bancários (CDB), que mais se aproximam como bem substituto. Sendo a taxa de remuneração da poupança de 6% mais TR (taxa referencial) e a rentabilidade dos fundos altamente correlacionados a taxa selic, é sabido, que em momentos de reduções da taxa selic haverá tendência de deslocamento dos recursos financeiros disponíveis para as aplicações de poupança. Assim eleva-se o volume de recursos destinados ao financiamento habitacional.

É apresentada no gráfico 10 a correlação inversa entre a evolução da taxa selic e a poupança sobre o PIB entre 2002 e 2010.

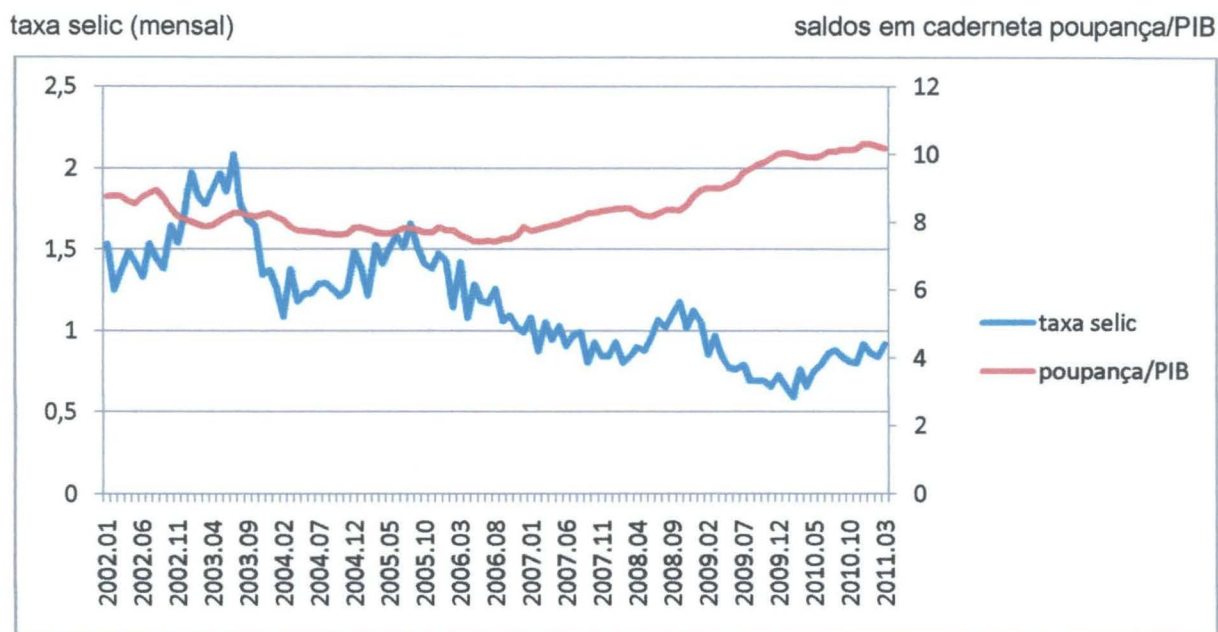


GRÁFICO 10 – RELAÇÃO INVERSA ENTRE SELIC E POUPANÇA/PIB (em %)

FONTE: IPEADATA (2011)

Observada a redução da rentabilidade nas aplicações em títulos de renda fixa, a caderneta de poupança passou a ser um melhor investimento, dentro das suas características de isenção de imposto de renda e maior liquidez.

4.2 O FGTS

O Fundo de Garantia por tempo de serviço (FGTS) foi criado pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, com vigência a partir de janeiro de 1967, com objetivo de assegurar um pecúlio relativo ao tempo de serviço, para ampará-lo em caso de demissão sem justa causa e a seus dependentes em caso de falecimento. Além de fomentar políticas públicas por meio de programas de habitação popular, saneamento ambiental e de infraestrutura urbana.

O FGTS é composto por depósitos feitos pelo empregador, no montante de 8% das remunerações devidas ao trabalhador, geralmente se refere ao salário mensal.

A conta vinculada é individualizada em nome do trabalhador e constituída por depósitos mensais, rescisórios e créditos de juros de 3% ao ano mais atualização monetária. Aberta pela CEF a partir do primeiro depósito efetuado pelo empregador junto ao FGTS.

Tem direito ao FGTS os trabalhadores urbanos ou rurais, regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), o diretor não empregado e os trabalhadores avulsos, além de empregado doméstico de acordo com a vontade do trabalhador, incluída na Lei nº 10.208 de 2001.

O Fundo é regido por normas e diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador do FGTS (CC), composto por representantes dos trabalhadores, empregadores, órgãos e entidades governamentais.

Entre os principais programas dentro das contratações com recursos do FGTS, que são recursos destinados a habitação popular, está o Apoio à Produção, a Carta de Crédito (Associativa, e Individual), Pró-Moradia, além do Pró-Cotista, este direcionado aos cotistas do FGTS e detentores de maior renda. Estes programas estão divididos por modalidades de contratação, que se referem a diversas situações de produção, como por exemplo, ampliação, reforma, aquisição de terreno, construção, aquisição de imóveis novos, usados, produção de unidades, entre outros, e se enquadram por faixas de renda.

Por exemplo, na carta de crédito FGTS pró-cotista não há limite de renda familiar, mas para financiar um imóvel o mesmo não pode ser proprietário de imóvel no local onde trabalha ou reside, o valor venal (maior valor entre o avaliado e o de

compra e venda) não pode ser superior a R\$ 500.000,00, e deve ser titular de conta vinculada ao FGTS com no mínimo três anos de trabalho pelo regime do FGTS e contrato de trabalho ativo, ou se inativo, saldo de pelo menos 10% do valor de avaliação do imóvel.

Entre 2003 e 2010 o volume financeiro com recursos do FGTS, direcionado ao financiamento no setor habitacional, foi de mais de R\$ 81,1 bilhões, registrando 2.940.151 unidades financiadas no período.

Em 2002, o FGTS atingiu um valor total de financiamento de R\$ 3,7 bilhões, já em 2010 o valor superou os R\$ 27,6 bilhões em financiamentos para a aquisição de imóveis.

Quanto ao número de unidades financiadas os valores também são expressivos, em 2002 foram ao todo 253.190, já em 2010 atingiu-se a marca de 665.885 unidades contratadas com recursos do FGTS.

É apresentado no gráfico 11 o valor financiado no âmbito do FGTS no intervalo entre 2002 e 2010, e no gráfico 12 o número de unidades contratadas a cada ano no mesmo período.

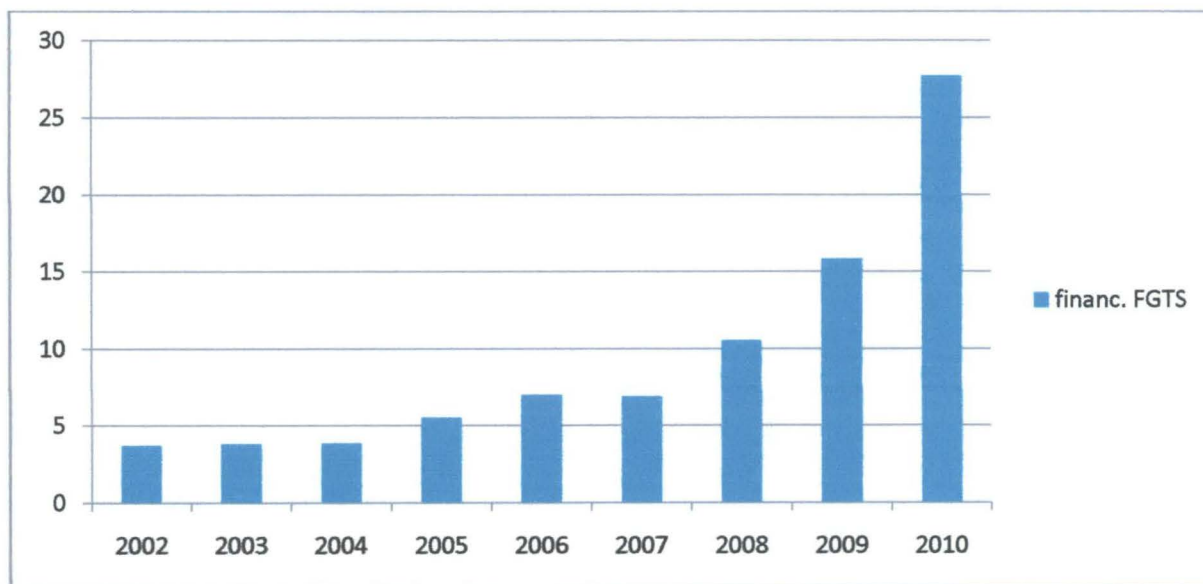


GRÁFICO 11 – EVOLUÇÃO DO FINANCIAMENTO NO FGTS (em bilhões R\$)

FONTE: CBIC-DADOS (2011)

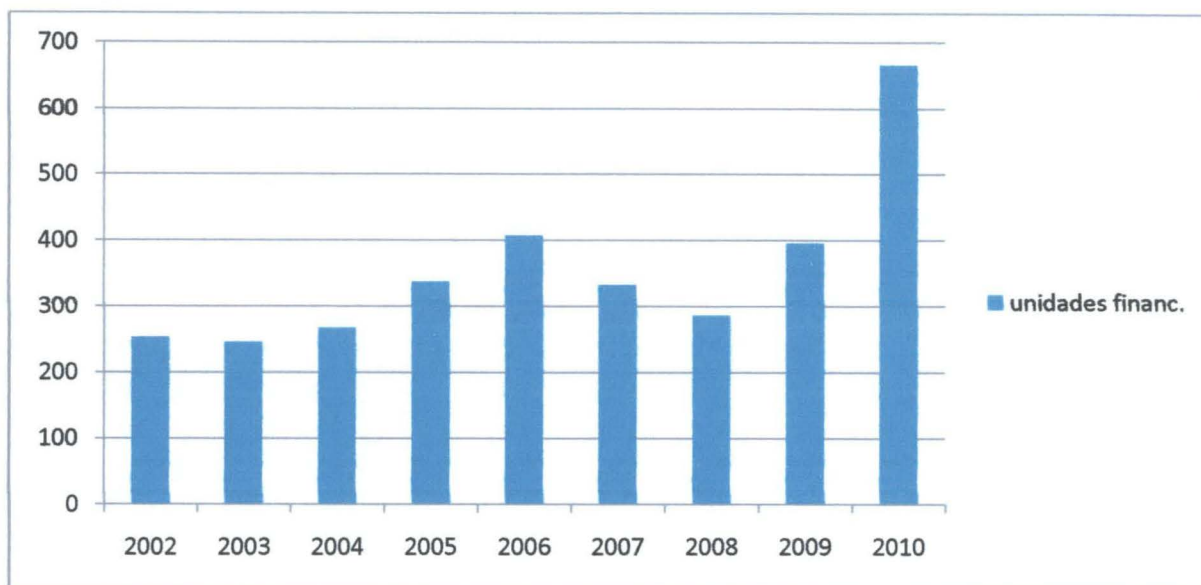


GRÁFICO 12 – EVOLUÇÃO DO Nº DE UNIDADES NO FGTS (EM MIL)

FONTE: CBIC-DADOS (2011)

Quanto às aplicações dos recursos do FGTS em financiamentos do setor habitacional já em 2005 pode-se observar um aumento expressivo em relação aos anos anteriores. O valor de empréstimo em 2005 superou os R\$ 5,5 bilhões, num total de 337.846 unidades financiadas, aumento de aproximadamente 30% sobre o valor dos empréstimos e aproximadamente 21% do numero de unidades, em relação a 2004.

Em 2007, com a forte elevação dos empréstimos ao setor de habitação é consolidado o desempenho positivo do segmento. Estabilidade econômica, decisões de demanda por imóveis e de oferta do setor financeiro melhoram as condições para aquisição de financiamentos imobiliários, principalmente quanto às condições e prazos.

Quanto ao volume e a circulação financeira do FGTS, de acordo com o Relatório CEF (2009), em 2009 foram R\$ 74,5 bilhões de arrecadação, a maior parte se refere aos saques normais, que somaram no ano R\$ 47,8 bilhões. Sendo R\$ 18,0 bilhões referentes a desembolsos direcionados aos financiamentos habitacionais, saneamento e infraestrutura urbana além dos subsídios (descontos) em financiamentos concedidos a baixa renda.

De acordo com as regras atuais do FGTS, o programa de aplicação dos recursos destina, no mínimo, 60% para investimentos em habitação popular, seus

recursos têm sido a principal fonte para a implementação de políticas e programas governamentais nos setores de habitação popular.

Abaixo é apresentado pela tabela 1 os valores de orçamento liberados pelo CCFGTS, o realizado pelo agente operador (CEF), além do volume de unidades financiadas, população beneficiada e empregos gerados entre 2002 e 2009.

TABELA 1 - DA EVOLUCAO DO FGTS 2002 – 2009

	Orçado (mil R\$)	Realizado (mil R\$)	(%) Realizado	Unidades Financiadas	População Beneficiada	Empregos Gerados
2002	3.074.520	2.914.992	95%	229.061	932.357	108.990
2003	3.050.000	2.672.391	88%	208.396	936.405	115.689
2004	5.050.000	3.584.913	71%	257.386	1.687.028	237.366
2005	6.850.000	5.193.786	76%	320.779	1.173.779	223.057
2006	7.452.944	6.476.830	87%	398.505	1.455.924	405.728
2007	6.850.000	6.269.844	92%	308.072	1.832.795	297.697
2008	10.450.000	9.246.320	88%	243.706	1.777.617	289.42 1
2009	20.000.000	15.018.166	75%	391.223	1.749.961	872.952
TOTAL	62.777.464	51.377.242	82%	2.357.128	10.089.942	2.261.479

FONTE: O autor (2011)

NOTA: demonstrações contábeis do FGTS (2002-2009)

Ao todo no período entre 2002 e 2009, foram concedidos em financiamentos habitacionais com recursos do FGTS mais de R\$ 51,3 bilhões, num total de unidades financiadas de 2.357.128, gerando 2.261.479 empregos e beneficiando uma população de 10.089.942 com a casa própria.

Em 2009, dados CAIXA (2009) para a área de habitação foram R\$ 19,8 bilhões alocados aos agentes financeiros destinados ao setor habitacional, sendo realizado junto aos mutuários finais R\$ 15 bilhões, 75% do valor alocado. Sendo do total dos financiamentos concedidos, R\$ 4,46 bilhões realizados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, num total de 86.931 moradias. Houve a geração de 955 mil postos de trabalho e beneficiou uma população de mais de 8,7 milhões de pessoas em todo o território nacional.

Desde 2000 o Fundo apresenta arrecadação líquida positiva (arrecadação bruta das contribuições menos saques efetuados pelos trabalhadores), no exercício 2009 atingiu a marca de R\$ 6,9 bilhões.

Abaixo gráfico 13 que apresenta a arrecadação líquida do FGTS entre 2002 e 2009.

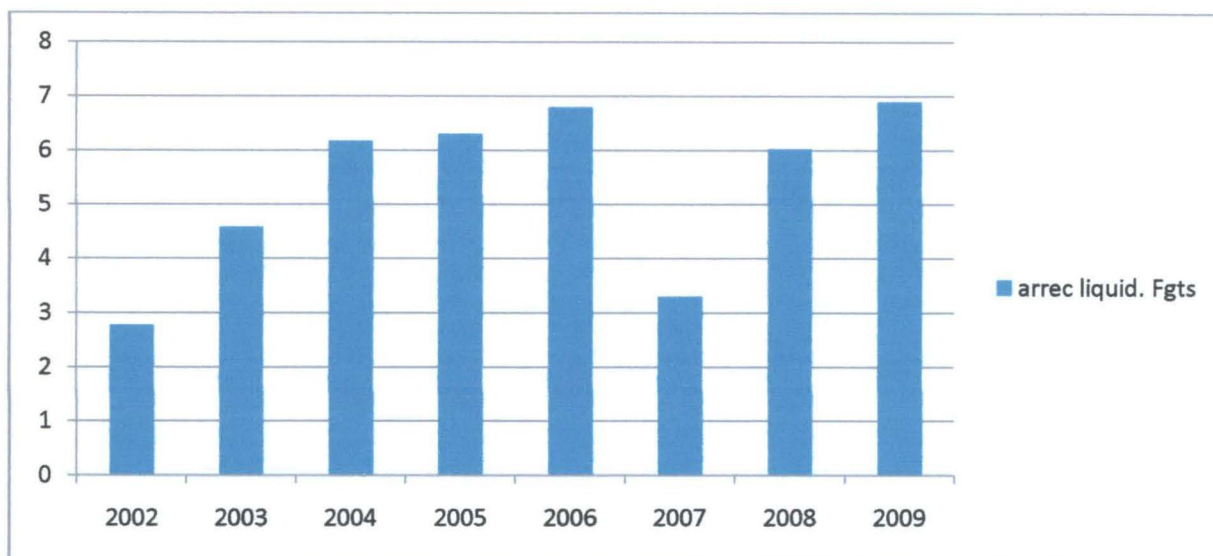


GRÁFICO 13 – ARRECADAÇÃO LÍQUIDA DO FGTS (EM BILHÕES R\$)

FONTE: CAIXA-FGTS (2002-2009)

Com relação aos descontos nos financiamentos a pessoas físicas, estes surgiram da necessidade de atendimento à população de baixa renda e foi possibilitada pela elevada arrecadação líquida do período recente que disponibilizou recursos para a geração de subsídio. São classificados como descontos financeiros, abatendo parte do valor total do imóvel, além do diferencial nas taxas de juros e taxa administrativa.

Atualmente os financiamentos com recursos do FGTS destinam-se, preponderantemente, às famílias com renda bruta mensal de até R\$ 3.900,00, podendo alcançar até R\$ 4.900,00, para imóveis situados em municípios integrantes de regiões metropolitanas, capitais, ou municípios com população igual ou superior a 250.000 habitantes.

Em relação aos descontos, conforme estabelece a Resolução do Conselho Curador do FGTS nº 460/2004, são concedidos a famílias com renda mensal bruta de até R\$ 2.790,00. Sendo o volume de subsídio inversamente proporcional a renda

bruta familiar, ou seja, aquelas famílias com menor renda dispõem de maior participação nos descontos.

O gráfico 14 abaixo apresenta a evolução dos orçamentos liberados para subsídios, para cada ano.

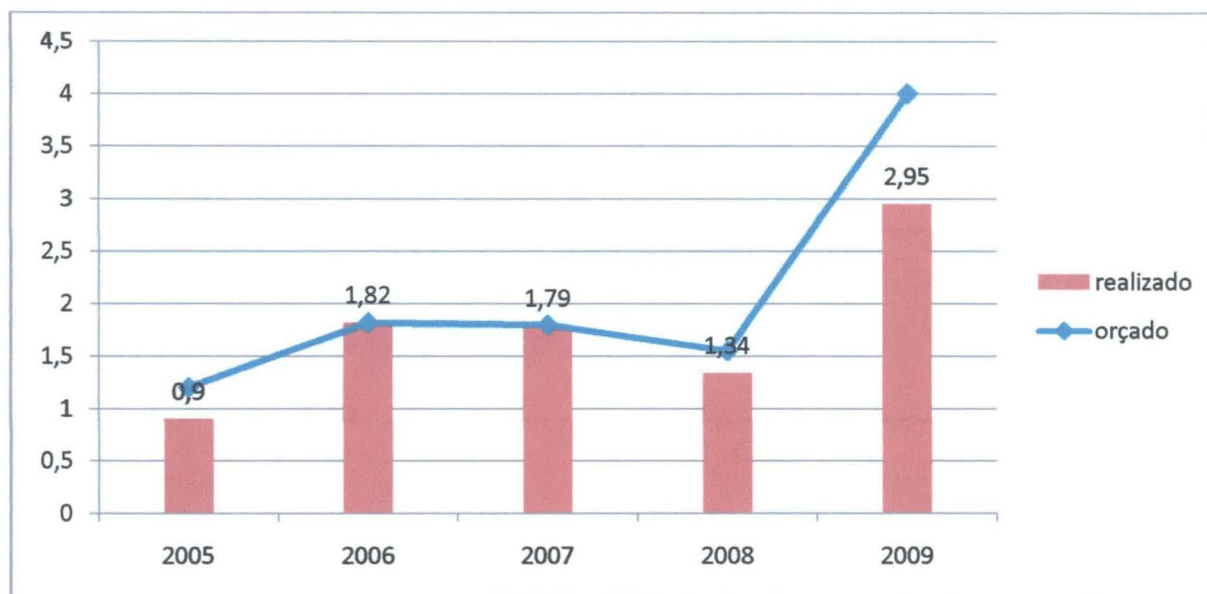


GRÁFICO 14 – SUBSÍDIOS O FGTS EM FINANCIAMENTO (Em bilhões R\$)

FONTE: CAIXA-FGTS (2005-2009)

Em 2009 o orçamento foi aprovado em 4,0 bilhões, sendo executado R\$ 2,95 bilhões em subsídios, cerca de 74% do total liberado. Do total de recursos do FGTS direcionados à concessão de descontos nos financiamentos habitacionais a pessoas físicas, R\$ 2,95 bilhões, o montante de R\$ 1,29 bilhões foram realizados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, aproximadamente 44% do total, e demais aplicações somando R\$ 1,66 bilhões em descontos para o ano de 2009.

Dos R\$ 1,66 bilhões, a maior parte foi concedida na carta de crédito individual, na modalidade aquisição de imóveis usados com 57% de participação e na modalidade aquisição de imóveis novos com 20%. Num volume total de aproximadamente R\$ 10,13 bilhões em financiamentos no âmbito do FGTS com algum tipo de subsídio embutido.

Os financiamentos enquadrados no PMCMV/PNHU foram destinados à produção e comercialização de imóveis novos, destacando em 2009 o valor destinado a modalidade construção que alcançou R\$ 968,41 milhões, equivalente a 75 % do total.

5 PAC-HABITAÇÃO

O Programa de aceleração do crescimento do governo federal, lançado em 28 de janeiro de 2007, tem por objetivo incentivar o investimento privado e o público em infraestrutura, em áreas como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros. Construir a infraestrutura necessária para sustentar o crescimento do País, fomentar o crescimento do emprego e da renda e acelerar o crescimento econômico.

O PAC habitação é mais um dos instrumentos utilizados pelo governo para fomentar o investimento público e privado na área habitacional e promover a equalização das disparidades regionais, da qualidade de vida da população e da correção do déficit habitacional presente no país.

Dos R\$ 12 bilhões do Orçamento da União previstos pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para o setor habitacional, no período 2007-2010, a maior parte foi destinada à urbanização de favelas, principalmente as das regiões Sudeste e Nordeste. Condições essenciais para integrar as favelas às cidades, desenvolvendo espaços sociais que melhorem as condições de empregabilidade, de educação e de saúde.

Entre os anos de 2007 até outubro de 2010 foram contratados R\$ 17,8 bilhões com recursos do OUG e Financiamento ao Setor Público (Estados e Municípios) materializados em empréstimos para prefeituras, ou companhias habitacionais, por exemplo.

Foram gastos até outubro 2010, a quantia de R\$ 12,4 bilhões, em urbanização de favelas nas regiões metropolitanas, capitais e municípios com mais de 150 mil habitantes. De acordo com relatório do PAC, até outubro de 2010, dos R\$ 9,10 bilhões (OGU) 98% das obras estavam em andamento, porém apenas 6% delas se encontram em estágio avançado (acima de 80% ou concluídas). Os outros R\$ 3,3 bilhões (FSP), 87% já iniciaram, no entanto apenas 15% em estágio avançado, ou seja, a maioria carece de avanços.

Quanto ao FNHIS entre os anos de 2007 e 2008 com recursos do OGU direcionados para a construção de casas, dados até outubro 2010, foram R\$ 2,4 bilhões de valor contratado. Para os projetos com data de início em 2007, 73% das obras foram iniciadas, porém apenas 18% estão em estágio avançado. As obras

com data prevista para início em 2008, 58% iniciaram as obras, apenas 15% estão em estágio avançado.

De acordo com o Relatório do PAC (2010), para os anos de 2009 e 2010 o total de investimentos contratados destinados ao FSP e ao FNHIS no setor habitacional somou R\$ 3,1 bilhões, apresentando obras iniciadas com recursos do FNHIS, de apenas 9% e do FSP apenas 31% tiveram o início das obras decretadas. Índices muito abaixo do esperado, principalmente sobre o patamar de evolução dos anos 2007 e 2008 que ainda encontram-se extremamente limitados.

5.1 PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA E NOVAS PROPOSTAS DO PAC/MCMV

Na área de habitação, o programa Minha Casa, Minha Vida terá uma nova meta, construir dois milhões de moradias até 2014, a maioria – 60% – para famílias com renda de até R\$ 1.395, que antes não tinham condições de pagar a prestação da casa própria. Essas residências terão aquecimento por energia solar, ajudando a preservar o meio ambiente.

São previstos para o orçamento do PAC 2 MCMV, R\$ 278,2 bilhões entre 2011 e 2014. Serão divididos entre o MCMV R\$ 71,7 bilhões, para o Financiamento SBPE são previstos R\$ 176,0 bilhões e mais R\$ 30,5 bilhões em urbanização de assentamentos precários.

No campo da habitação MCMV serão 71,7 bilhões em investimentos, sendo do OGU R\$ 62,2 bilhões e FGTS outros R\$ 9,5 bilhões.

O objetivo final do programa é a produção habitacional para as famílias de baixa renda, subsidiados de acordo com a capacidade de pagamento de cada família, prevendo deduções sobre o pagamento do FGC, barateamento do seguro e dos custos cartoriais, e aquecedor solar nas unidades.

Objetivos fins da política nacional de habitação são a distribuição de renda e inclusão social, através da dinamização do setor de construção civil e geração de trabalho e renda.

O programa compreende também a infraestrutura e a produção e melhorias habitacionais, água, esgoto, drenagem, viário e iluminação, saúde, educação, esporte, lazer e cultura e regularização fundiária, objetivando a transformação de

favelas em bairros populares promovendo no final a melhoria da qualidade de vida da população.

Serão investidos no setor de infraestrutura R\$ 30,5 bilhões sendo R\$ 27,0 bilhões (OGU) outros R\$ 3,5 bilhões (FGTS).

6 NOVOS DIRECIONAMENTOS INSTITUCIONAIS

A evolução das regras institucionais dentro do sistema SFH, em anos recentes, promoveu uma grande corrida por imóveis no país. A pressão da demanda por terrenos, pelas construtoras, e a facilidade do crédito foi responsável pelo “boom” imobiliário de 2007.

Mudanças nas regras do SBPE, melhorias da alocação dos recursos do FGTS, maiores garantias de propriedade, maior clareza nas relações de direitos e deveres nos contratos e desenvolvimento de novas formas de *funding* para o crédito imobiliário, como, a criação de um novo sistema, chamado, Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), homologado pela Lei nº 9.514, de novembro de 1997, que também discorre sobre a alienação fiduciária de bem imóvel, antes vigente para bens móveis, é questão fundamental na expansão do crédito imobiliário.

Com a criação do SFI o governo busca instituir um mercado de crédito imobiliário independente dos recursos compulsórios, com a intenção de dar maior flexibilidade ao processo e também criar mecanismos de articulação no mercado de capitais.

A criação do SFI visa desenvolver o mercado e expandir as bases de captação e aplicação de recursos financeiros ao setor imobiliário, por meio da ampliação e manutenção de um mercado secundário permanente e saudável, onde ocorre a comercialização de ativos, aumentando a circulação e o volume financeiro destinado ao setor, assim, disponibilizando recursos para fomentar os investimentos.

Através de mecanismos criados como securitização de crédito, linhas de financiamento a imóveis comerciais e habitacionais fora do enquadramento permitido pelo SFH foram alguns dos motivos notórios da necessidade de desenvolvimento deste sistema.

A securitização do crédito, por meio da emissão de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), lastreados por contratos imobiliários, a partir da emissão de Letras de Crédito Imobiliário (LCI), e Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI) por parte dos bancos, tem o objetivo de ampliar o mercado de crédito, desta forma, expandir ainda mais os investimentos no setor.

Quanto ao SBPE, atualmente os recursos captados em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e

Empréstimo (SBPE) devem ser aplicados de acordo com os seguintes percentuais. No mínimo, 65% dos recursos da caderneta de poupança, devem ser aplicados em operações de financiamento habitacional, sendo no mínimo 80% deste total no âmbito do SFH, e o restante (outros 20%) pode ser aplicada em operações a taxa de mercado, desde que pelo menos 50% deste restante em financiamento habitacional, bem como 20% do total de recursos em encaixe obrigatório no Bacen e os recursos remanescentes em disponibilidades financeiras e operações de faixa livre.

No tocante ao sistema do FGTS, uma modernização importante, disposta na Resolução nº 542 de 30/10/2007 emitida pelo CCFGTS, efetivada pela Instrução Normativa nº 58 de 4/12/2007 do Ministério das Cidades, define que a partir de janeiro de 2008 fica aprovada a concessão de financiamentos a trabalhadores titulares de conta vinculada do FGTS, observada as condições do SFH para provimento da contratação.

Nesta modalidade não há limite de renda familiar. Antes os trabalhadores com renda superior a R\$ 4,9 mil e detentores de conta ativa no fundo não podiam financiar com recursos do FGTS independentemente do valor do imóvel, com esta correção promove-se a maior democratização do fundo, tendo em vista que só é permitida a utilização dos recursos para aquele que não detém imóvel onde reside ou trabalha e que não possua financiamento ativo no âmbito do SFH.

O valor do imóvel não pode exceder quinhentos mil reais, e a operação é enquadra na modalidade Carta de Crédito FGTS Pró-Cotista. Com esta alteração do Conselho Curador do FGTS o sistema passou a beneficiar os verdadeiros donos do recurso do FGTS, que são os titulares das contas vinculadas.

A Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000, trata de resolver o problema do FCVS e reorganizar tal estrutura, que discorre sobre a novação e a renegociação das dívidas e responsabilidades do FCVS. As resoluções do CMN nº 3.177, de 8 de março de 2004, e a nº 3.347, de 8 de fevereiro de 2006, aumentaram o decaimento da utilização do FCVS para fins de cumprimento exigidos nos financiamentos, desta forma liberando, com o passar dos meses, maior oferta de crédito ao setor imobiliário.

Em conformidade com o Relatório do BCB (2005), o crescimento do crédito habitacional com recursos direcionados (SFH) tem explicação após a adoção de algumas medidas instituídas pelo governo, com destaque para a medida que acelerou a redução da utilização de saldos virtuais do FCVS, dada pela Resolução

3.177, de 8 março de 2004, ou seja, com a celeridade das reduções de saldo, abriu-se espaço para novas contratações mediante o maior volume de recursos disponível.

A extensão da alienação fiduciária sobre bens imóveis no âmbito do mercado financeiro e de capitais, presente na Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, promoveu mais um passo a frente da busca pela ampliação do crédito imobiliário, trazendo mais garantias aos credores. Tal lei, além do trato da extensão da alienação fiduciária, dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário (LCI) e Cédula de Crédito Imobiliário (CCI).

A instituição do patrimônio de afetação tem por objetivo ampliar a segurança para quem está financiando o imóvel, por meio de maior transparência, representa um avanço nas relações entre incorporadores e compradores, ampliando os limites de penetração de empresas menos conhecidas no mercado imobiliário.

De acordo com a Lei nº 9.514 de 1997 que criou o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), por meio da emissão de Letras de Crédito Imobiliário (LCI) e Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI), estas últimas tratadas pela Lei nº 10.931/04, define-se, assim, que as instituições emitentes dos títulos podem repassar a uma Companhia Securitizadora Imobiliária. Esta, com o lastro dos títulos, emite CRIs no mercado, capta os recursos dos investidores, torna a pagar a empresa credora pela cessão dos títulos e ao longo do pagamento das parcelas pelo devedor (mutuário) a securitizadora remunera os investidores de acordo com o termo de securitização.

Sobre a criação da companhia securitizadora imobiliária, presente na Lei nº 9.514 de 1997 e não havendo muitos avanços em seu objetivo principal, em 2001 o governo editou duas medidas provisórias para desenvolver o sistema. A Medida Provisória nº 2.221 criou a figura jurídica do patrimônio de afetação, que isola determinado empreendimento como uma única empresa, assim reduz o risco para o comprador e para o financiador. A outra Medida Provisória nº 2.223 criou dois novos títulos, as Letras de Crédito Imobiliário (LCI) e as Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI), ampliando as possibilidades de captação de recursos, por parte dos agentes financeiros, para concessão de crédito imobiliário.

A lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, aprimora avanços sobre as MPs 2.221 e 2.223, e institui definitivamente a alienação fiduciária do bem imóvel no ordenamento jurídico brasileiro.

7 O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

O déficit habitacional se traduz na falta de moradias que atendam a toda demanda vigente no país, o problema do déficit habitacional no Brasil é um dos mais graves, atinge principalmente a classe de baixa renda e expõe famílias a situações de **baixíssima qualidade de acomodação**, nos últimos anos é possível perceber uma tendência de reversão da crescente que vinha apresentando a variável déficit habitacional, em função da melhora do ambiente macroeconômico e dos indicadores de produção, mesmo assim a **quantidade de moradias inadequadas** ainda é enorme.

O déficit habitacional é um indicador do montante necessário de moradias para abrigarem todas as famílias. Dispõe não apenas sobre a falta de moradias como também inclui as moradias inadequadas, ou seja, aquelas que não apresentam **condições básicas de habitabilidade**.

Fazem parte da composição do déficit habitacional, a coabitação familiar, são aquelas famílias que vivem com uma família principal no mesmo domicílio e que **demonstram interesse em construir novo domicílio**; o ônus excessivo com aluguel, calculado por famílias com renda de até três salários mínimos que por comprometem 30% ou mais da sua renda, não conseguem financiar ou poupar de alguma maneira recursos para conseguir um imóvel próprio; **habitações precárias**, classificadas pelas **condições de habitabilidade das moradias**, aqueles domicílios improvisados e rústicos que apresentam alguma ausência importante nas condições básicas de infraestrutura, as favelas compõem este item; e, por último, o adensamento excessivo dos **imóveis alugados**.

O gráfico abaixo apresenta a divisão de importância do déficit habitacional no Brasil em 2008 de acordo com os dados do MCidades.

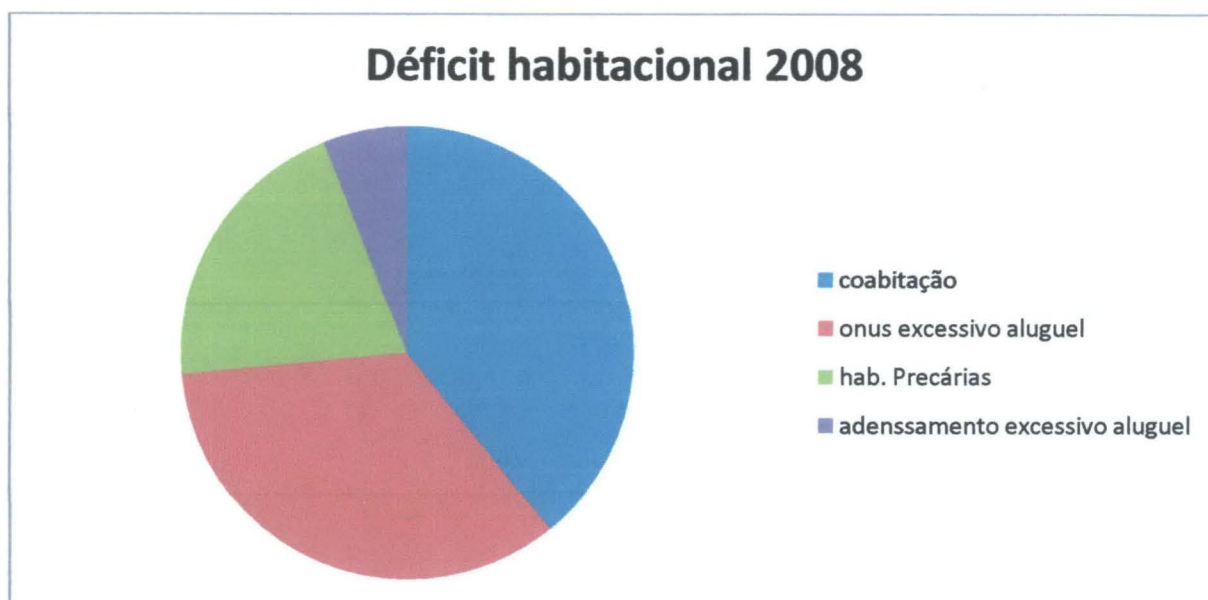


GRÁFICO 15 – DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

FONTE: MCIDADES (2010)

O componente mais expressivo do déficit habitacional, como observado no gráfico, é a coabitação familiar com 39,1% de participação, seguido pelo ônus excessivo com aluguel com 34,4%. Estes indicadores possuem maior presença nas áreas urbanas, e nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, e demonstram clara necessidade de ampliação do investimento no setor para a devida correção do problema que afeta a qualidade de vida de milhões de brasileiros, o componente habitações precárias aparece em terceiro mais importante apresenta maior relevância no déficit rural, e é mais intenso nas regiões Norte e Nordeste do país, também está presente nas regiões urbanas, por último o adensamento excessivo com aluguel com 6% de participação no déficit habitacional de 2008.

De acordo a Secretaria Nacional de Habitação (2010), o déficit habitacional no Brasil estimado para 2008 correspondeu a 5,57 milhões de domicílios, dos quais 83% estão localizados nas áreas urbanas.

Em termos relativos, o déficit representou 9,7% do estoque de domicílios do país, sendo 9,4% nas áreas urbanas e 11,3% nas rurais.

A concentração do déficit na faixa até três salários mínimos foi de 89,6% e entre três a cinco salários mínimos foi de 7,0%, faixas que juntas, somaram 96,6% do déficit total.

De acordo com estudo do SindusConSP, o déficit registrado em 2009 foi da ordem de 5.808.547 de domicílios no país e representou 9,3% do total de famílias do país.

8 CONCLUSÃO

Com a recente estabilização financeira da economia brasileira, a partir de 1994 com o plano real, a adoção da política de metas de inflação a partir de 1999, o aumento da renda, do produto, e da elevação do emprego nos últimos anos, os investimentos de longo prazo passaram a cativar os agentes econômicos, tanto pelo lado da oferta quanto pelo lado da demanda, e um instrumento fundamental dos investimentos de maior prazo é o financiamento.

Quanto ao setor habitacional, o item financiamento é instrumento fundamental para quase todas as pessoas ou famílias que almejam uma residência própria. Foi a partir de 1964 com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), composto pelo SBPE e posteriormente pelo FGTS, que foi instituída, de forma mais sólida, um sistema de financiamento habitacional no país.

O presente trabalho teve como objetivo principal analisar a evolução e os direcionamentos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) em comparação aos financiamentos habitacionais concedidos, pelos agentes operadores, no Brasil no período entre 2003 até 2010. Os dados apresentados no presente trabalho indicam um aumento vigoroso na concessão dos financiamentos imobiliários no período, principalmente a partir de 2006.

A redução continua da taxa de juros no período, principalmente a partir de 2005, atrelado ao contexto de estabilidade da inflação, estimulou a concessão de crédito habitacional.

A queda da inadimplência no período também foi fator condicionante da ampliação da concessão de crédito no período, dentro do conceito econômico de seleção adversa e risco moral, uma taxa de juros menor reduziu o risco de não pagamento por parte dos agentes.

A elevação do rendimento médio do trabalhador e o alongamento dos prazos de financiamento, reduzindo o peso da prestação sobre a renda mensal do proponente também contribuíram para a expansão da concessão de crédito e ampliaram as possibilidades de financiamento para as classes de renda baixa e média.

No contexto institucional houve importantes modificações e avanços no setor imobiliário, a alienação fiduciária de coisa imóvel instituída pela Lei nº 9.514 de

1997, que também criou o SFI, foi um importante avanço no aumento das garantias do credor.

A redução do desemprego e ampliação da renda também contribuiu para a expansão do passivo do FGTS, gerado pela contribuição compulsória sobre a renda formal, expandindo o orçamento, as linhas de crédito FGTS, além da concessão de subsídios para os mutuários de baixa renda.

O crescimento do passivo do SBPE, nas captações de poupança, também é reflexo do excedente de renda poupado pelos agentes. Porém a captação líquida de poupança não manteve a mesma intensidade da concessão de crédito SBPE no período estudado, sendo um indicador da necessidade de maior captação para os próximos anos. De qualquer forma houve um aumento vigoroso na concessão de crédito pelo sistema de mercado SBPE, reflexo do bom comportamento dos indicadores macroeconômicos e institucionais que tem estimulado a concessão de crédito pelos agentes financeiros.

Os controles institucionais por parte do governo sobre o percentual mínimo de aplicação, de teto, da taxa de juros, como ocorre no SBPE e no FGTS, pode ser exposto como gerador de ineficiência econômica, subsídio cruzado. A criação do SFI foi um dos motivos para solucionar o problema, ampliando o mercado imobiliário, através de novos instrumentos operacionais de arrecadação de fundos para o setor, como a securitização de ativos, por meio da emissão de CRI, além de outros avanços institucionais.

Outro componente explicativo da expansão do crédito no período foi a atuação mais intensa do governo em relação à busca por soluções que visam eliminar o déficit habitacional, por meio da nova política habitacional de 2004, com atuação focada na classe de renda mais baixa, crescimento e desenvolvimento dos programas sociais, como o Programa Minha Casa Minha Vida com recursos subsidiados do FGTS, e o Programa de Aceleração do Crescimento, recursos OGU, não onerosos. Tais modelos incentivaram parcerias público-privadas e ampliaram a concessão de crédito e geração de renda no setor.

REFERÊNCIAS

BCB. Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). **Histórico**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?SFHHIST>>. Acesso em 01 abr. 2011a.

BCB. Sistema Financeiro da Habitação (SFH). **Estatísticas**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?SFHESTAT>>. Acesso em 01 abr. 2011b.

BCB. **Relatório de Economia Bancária e Crédito**. Brasília. (2005;2006;2008;2009). Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?SPREAD>>. Acesso em: 12/06/2011.

BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 01/03/2011.

CARNEIRO, D. D.; VALPASSOS, M. V. F. **Financiamento à habitação e instabilidade econômica**: Experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. FGTS. **Demonstrações contábeis do FGTS**: 2002-2009. Disponível em: < <http://www.fgts.gov.br/downloads.asp> >. Acesso em: 01/06/2011.

CBIC – Câmara Brasileira da Indústria de Construção. **Banco de Dados**: dados da indústria imobiliária. Disponível em: <<http://www.cbicdados.com.br/dados.asp?Tipo=2>>. Acesso em: 20/04/2011.

FAGNANI, E. **População e bem-estar social no Brasil: 40 anos de ausência de política nacional de habitação popular (1964-2002)**. 24 f. Ensaio - IE/Cesit/Unicamp, 2006. Disponível em: <http://www.multiciencia.unicamp.br/artigos_06/a_05_6.pdf>. Acesso em: 04/03/2011.

FGV. **O Crédito Habitacional no Brasil – Caracterização e Desafios**. São Paulo, FGV Projetos, 2007. Disponível em: <http://www.abecip.org.br/imagens/conteudo/publicacoes_e_artigos/trabalho_fgv.pdf>. Acesso em 05 abr. 2011.

FORTUNA, E. **Mercado Financeiro: produtos e serviços**. 16ª. Edição. Rio de Janeiro, 2005.

IPEADATA: **Dados macroeconômicos**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acessado em 01/04/2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. Nota: **Déficit habitacional 2008**. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=422:deficit-estimativa-&catid=61&Itemid=124. Acesso: 03/02/2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Habitação**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>. Acesso em: 03/04/2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**. 2010. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Avancos.pdf>. Acesso em: 05/05/2011.

PAC. **Habitação**: resultados 2007 a 2010. 11º Balanço – 4 anos. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/nacionais/11o-balanco-4-anos/parte-7/view>. Acesso em: 25/05/2011.

SANTOS, C. H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para Discussão nº 654, IPEA. Brasília, 1999. Disponível em: http://getinternet.ipea.gov.br/pub/td/1999/td_0654.pdf. Acesso em 10 abr. 2011.