

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 654

Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998

Cláudio Hamilton M. Santos

Brasília, julho de 1999

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 654

Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*

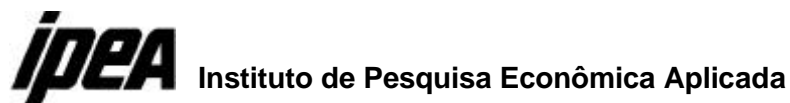
Cláudio Hamilton M. Santos**

Brasília, julho de 1999

* *O autor gostaria de agradecer os comentários e sugestões de José Oswaldo Cândido Jr., Marlene Fernandes, Paul Mandell, Maria da Piedade Moraes, Marcelo Britto, Katya Calmon, Ieda Lima, Antônio Carlos Campos, Diana Motta e Alex Freire. Os erros remanescentes são da inteira responsabilidade do autor.*

** *Da Coordenação de Política Urbana do IPEA.*

MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação



Presidente
Roberto Borges Martins

DIRETORIA

Estáquio J. Reis
Gustavo Maia Gomes
Hubimaier Cantuária Santiago
Luís Fernando Tironi
Murilo Lôbo
Ricardo Paes de Barros

O IPEA é uma fundação pública, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação do Ministério da Fazenda, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 105 exemplares

COORDENAÇÃO DO EDITORIAL

Brasília – DF:
SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10^o andar
CEP 70076-900
Fone: (061) 315 5374 – Fax: (061) 315 5314
E-mail: editbsb@ipea.gov.br

Home Page: <http://www.ipea.gov.br>

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ:
Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14^o andar
CEP 20020-010
Fone: (021) 212 1140 – Fax: (021) 220 5533
E-mail: editrj@ipea.gov.br

SUMÁRIO

SINOPSE

- 1 INTRODUÇÃO **7**
 - 2 A ESPECIFICIDADE DO BEM HABITAÇÃO E A RACIONALIDADE ECONÔMICA DA INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NO MERCADO DE HABITAÇÕES: ELEMENTOS PARA UMA DISCUSSÃO MAIS AMPLA DA POLÍTICA HABITACIONAL **8**
 - 3 AUGE E DECLÍNIO DO SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO (1964/1985) **10**
 - 4 A ATUAÇÃO DO GOVERNO NO SETOR HABITACIONAL NOS ANOS 1985/1994: CRISE INSTITUCIONAL E AUSÊNCIA DE RUMOS **18**
 - 5 A ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL NOS ANOS 1995/1998: O DIAGNÓSTICO OFICIAL E AS AÇÕES E PROGRAMAS DA NOVA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO **24**
 - 6 ALGUMAS PERGUNTAS SEM RESPOSTA: UMA TENTATIVA DE CONTRIBUIÇÃO AO DEBATE SOBRE A EFETIVIDADE DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO **30**
- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **32**
-

SINOPSE

Este texto procura apresentar e discutir as linhas gerais e os resultados das políticas federais de habitação no período 1964/1998. A característica básica desse período é que as políticas federais de habitação foram baseadas no Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o qual financiou mais de 6 milhões de moradias. A conclusão principal do texto é que a política federal de habitação teve um ponto de inflexão em 1994, quando passou a focalizar mais eficientemente o atendimento às camadas populacionais de renda mais baixa, assim como as necessidades das pessoas na informalidade, seja no mercado de trabalho, seja no mercado habitacional. Essa política também tornou-se mais orientada para possibilitar o funcionamento adequado do mercado habitacional. A escassez de pesquisa econômica acerca do setor habitacional brasileiro, entretanto, nos impossibilita avaliar satisfatoriamente os resultados da política habitacional recente.

ABSTRACT

This paper attempts to analyse the main guidelines and results of the brazilian federal housing policies during the period 1964/1998. The distinguishing feature of this period is that the federal housing policies were based on the Housing Financial System (SFH), which financed more than 6 million housing unities. The main conclusion of the paper is that the federal housing policies had a turning point in 1994, when it started to focus on the low income groups, as well as on the needs of the people in both informal labour and housing markets. The policy also became more oriented to enable the housing markets to work efficiently than before 1994. The lack of economic research on the brazilian housing sector, however, does not allow us to evaluate properly the results of the post 1994 federal housing policy.

1 INTRODUÇÃO

O propósito deste texto é apresentar e discutir a evolução das linhas gerais das políticas públicas na área de habitação no Brasil no período 1964/1998. A escolha do período em questão, naturalmente, não se deu por acaso. Em 1964 foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o mais ambicioso programa governamental para o setor habitacional jamais feito no Brasil, o qual financiou mais de seis milhões de novas habitações em seus mais de trinta anos de existência.¹ A experiência dos erros e acertos do SFH até hoje repercute na discussão acerca da questão habitacional brasileira, de modo que a análise de seu desenho e de sua evolução constitui-se em insumo fundamental para o entendimento do debate atual acerca do tema. O ano de 1998, por sua vez, marca o amadurecimento da política nacional de habitação do governo Fernando Henrique Cardoso (lançada oficialmente em 1996).

Porém, antes de analisarmos a evolução das políticas habitacionais propriamente ditas, cumpre discutir em algum detalhe os múltiplos aspectos do chamado *problema habitacional* no Brasil. Esse procedimento tem o duplo propósito de explicitar nossa visão da racionalidade econômica da intervenção governamental no setor habitacional e de alertar o leitor acerca de outras visões existentes sobre o mesmo tema. Com efeito, persiste na literatura alguma divergência acerca do papel a ser cumprido pelo Estado no setor de habitações e não são poucos os textos que partem de visões pré-estabelecidas do problema.

Tendo em vista esses objetivos, além da introdução, o presente trabalho está dividido em cinco capítulos. Inicialmente, no capítulo 2, discute-se a especificidade do setor habitacional e a racionalidade econômica da intervenção estatal nesse setor. A seguir, no capítulo 3, discute-se o desenho do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), marco fundamental da intervenção do governo brasileiro no setor habitacional, assim como sua evolução no período que vai da sua criação até a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986. O capítulo 4 discutirá, de maneira muito breve, o período de indefinição da política habitacional no Brasil, o qual se iniciou com a extinção do BNH e durou até o início do governo Fernando Henrique Cardoso. As linhas gerais da Política Nacional de Habitação no período 1995/1998 são apresentadas no capítulo 5, e discutidas, em caráter introdutório, no sexto e último capítulo deste trabalho.

¹ Antes de 1964 as intervenções do governo na área habitacional foram tímidas e/ou assistemáticas. Ver, a esse respeito, Azevedo (1995, p.107-109), IBMEC (1974, p.9-12) ou Silveira e Malpezzi (1991, p.89-91).

2 A ESPECIFICIDADE DO BEM HABITAÇÃO E A RACIONALIDADE ECONÔMICA DA INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NO MERCADO DE HABITAÇÕES: ELEMENTOS PARA UMA DISCUSSÃO MAIS AMPLA DA POLÍTICA HABITACIONAL

O bem *habitação* possui especificidades que justificam a atuação governamental no mercado de habitações. Para os objetivos deste trabalho cumpre destacar as seguintes:

(1) A habitação é um bem muito caro,² de modo que sua comercialização depende muito de esquemas de financiamento de longo prazo aos demandantes finais.

(2) A habitação é uma necessidade básica do ser humano, de modo que toda família é uma demandante em potencial do bem habitação.

(3) A habitação responde por parcela significativa da atividade do setor de construção civil, que, por sua vez, responde por parcela significativa da geração de empregos e do PIB da economia.

As características (1) e (3) fazem que os governos classicamente atuem na direção de disponibilizar recursos para o financiamento do setor, seja de modo direto (isto é, por meio da utilização de fundos públicos) e/ou indiretamente (por meio da legislação incidente sobre o mercado financeiro). Note-se que, nesse caso, trata-se de corrigir uma falha do mercado, levando-o a funcionar melhor ao gerar mais investimentos e, conseqüentemente, mais empregos na economia. Já as características (1) e (2) fazem que os governos classicamente também atuem na provisão de moradias destinadas às camadas menos favorecidas da população.³ Ao contrário da primeira forma de intervenção citada, nesse caso o governo não auxilia o mercado, mas o substitui, uma vez que atua em um segmento que não é atendido, mesmo que o mercado funcione com padrões satisfatórios de eficiência.⁴ Note-se, ainda, que essas formas de intervenção (seja para disponibilizar recursos de longo prazo, seja para atuar na área social) levam o governo federal classicamente a atuar de forma mais ativa do que os governos locais sobre a questão.

No caso brasileiro, as carências habitacionais das camadas populacionais de baixa renda são muito grandes. Com efeito, as estimativas oficiais [Fundação João Pinheiro, 1995] apontam que

² Estudos costumam estimar que o preço da habitação é, em média, quatro vezes superior à renda anual de seu proprietário (ver, a esse respeito, Lucena, 1986, p.3) .

³ No linguajar da economia do setor público, a habitação pode ser considerada um bem “meritório”, *i.e.*, um bem “passível de ser produzido pelo setor privado” ainda que “um elevado nível de preços” possa “impedir (...) o acesso de parcela substancial dos habitantes” a eles. [Rezende, 1980, p.88]. “Tendo em vista que substanciais economias externas estão associadas à elevação (...) do nível de consumo destes bens] pela comunidade”, segue o argumento, “a produção desses serviços pelo governo é considerada necessária”.

⁴ Basicamente, por insuficiência de renda para arcar com os custos associados ao consumo de serviços habitacionais mínimos.

a necessidade de novas moradias no país é da ordem de quatro milhões de moradias urbanas e mais de um milhão de moradias rurais [SEPURB, 1996 e 1998], e que aproximadamente 85% dessas carências se concentram nas famílias de renda inferior a cinco salários-mínimos mensais. Além disso, uma grande parcela do (já insuficiente) estoque de moradias do país não conta com infra-estrutura adequada. Novamente, a maior parte desse *déficit habitacional qualitativo* concentra-se nas famílias carentes. Tais carências fazem que haja um relativo consenso na literatura de que as políticas públicas na área de habitação devem buscar atender prioritariamente a essas camadas. Cumpre frisar, entretanto, que, ao longo de todo o período coberto por este texto, não houve política federal de habitação que não listasse entre seus objetivos prioritários a atuação destacada nessa área. Trata-se, portanto, de uma área na qual saber *onde atuar* é uma questão muito menos complexa do que saber *como atuar*. Com efeito, a despeito da experiência passada ter fornecido pistas seguras de *como não atuar*, ainda hoje a questão da efetividade do gasto público em habitação popular (e do gasto público social em geral) continua aberta. Esse aspecto do problema habitacional brasileiro, entretanto, constitui-se em um campo de pesquisa, em grande medida, pouco explorado pela literatura.

A ênfase no lado social da política habitacional não deve obscurecer a importância da atuação do governo sobre o segmento de mercado do setor habitacional, dado que tal setor responde por parcela significativa da atividade econômica e do número de empregos gerados na economia. Ocorre que a escassez da oferta de fundos de longo prazo é uma deficiência antiga do mercado financeiro brasileiro (o que, de resto, foi uma das razões que levaram à criação do SFH) e que o segmento de mercado do setor habitacional é altamente dependente desses fundos. Embora muito se saiba sobre as causas do esgotamento do SFH e já se tenha desenhado um esquema alternativo de financiamento de longo prazo para o setor (o chamado Sistema Financeiro Imobiliário — SFI), relativamente pouco tem sido escrito sobre a efetiva viabilidade das alternativas de financiamento de longo prazo para a habitação, outro campo de pesquisa pouco explorado.

Finalmente, é importante ter-se em mente a natureza urbana da questão habitacional. Esse assunto é central em qualquer estratégia de desenvolvimento urbano e a legislação que incide sobre questões tipicamente urbanas, como uso do solo, padrões de edificação etc., influenciam os mercados habitacionais locais e, portanto, as condições de habitabilidade da população. Estudo recente do IPEA [Motta, 1998], por exemplo, indica que a rigidez da legislação sobre o uso do solo pode ser responsável pela rigidez da oferta de habitações nas cidades e o conseqüente aumento do número de habitações informais. Os impactos da legislação que incidem sobre o solo urbano e os mercados habitacionais locais, em princípio, são passíveis de mensuração e deveriam orientar a formulação dos planos diretores das cidades. Novamente, não parece haver, no Brasil, muitos textos disponíveis sobre esse aspecto microeconômico da questão habitacional.

Ao longo deste texto, trataremos basicamente dos dois primeiros aspectos da *questão habitacional*: a intervenção do governo na provisão de financiamento de longo prazo para o *setor de mercado* e na provisão de habitações para as camadas sociais de baixa renda. Em outras palavras, este texto examinará o problema habitacional de um ponto de vista macroeconômico. Tal opção, entretanto, é reconhecidamente reducionista e deve-se apenas às dificuldades de obtenção

e sistematização dos dados relativos aos aspectos microeconômicos do problema, dada a multiplicidade e heterogeneidade da gestão do uso do solo urbano nas cidades brasileiras.⁵

3 AUGUE E DECLÍNIO DO SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO (1964/1985)

O propósito desta parte do trabalho é discutir o diagnóstico que norteou a implantação do Sistema Financeiro de Habitação, seu desenho propriamente dito (o que será feito na seção 3.1) e o funcionamento do sistema durante o regime militar, período que marca seu apogeu e o início de sua decadência (objeto da seção 3.2).

3.1 O Diagnóstico e o Desenho do SFH

A situação do setor habitacional brasileiro no período imediatamente anterior à entrada em funcionamento do SFH era das mais graves. O crescimento explosivo da demanda por habitações urbanas (derivado da intensificação do processo de urbanização do país), em um contexto fortemente inibidor do investimento na área (marcado por forte aceleração inflacionária, taxas de juros nominais fixas e leis populistas no mercado de aluguéis), acabou por gerar um déficit habitacional estimado em oito milhões de habitações [IBMEC, 1974].

Como resumem Kampel e Valle (IBMEC, 1974, p.13): “O sistema [vigente antes de 64] de concessão de empréstimos a valores nominais fixos distorcia o mercado em três aspectos: primeiro, premiava os mutuários, os quais pagavam suas amortizações em cruzeiros desvalorizados; segundo, afastava a poupança voluntária desse mercado, tendo em vista as taxas reais de juros fortemente negativas; terceiro, minguava a capacidade de aplicação das poucas instituições existentes.”

À época, a resposta do recém-implantado governo militar brasileiro a esse problema foi a criação do SFH, um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimentos habitacionais, cuja idéia central era que a aplicação de um mecanismo de correção monetária sobre os saldos devedores e as prestações dos financiamentos habitacionais viabilizaria tais investimentos (caracteristicamente de longo prazo), mesmo em uma economia cronicamente inflacionária.

As fontes de recursos do SFH eram basicamente duas: (i) a arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), isto é, o conjunto da captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança; e (ii) a partir de 1967, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), gerado a partir de contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia. A idéia essencial do sistema era, pois, que “os imóveis eram (...) bons ativos para lastrear os passivos assumidos com os depositantes livres (em cadernetas ou letras imobiliárias) ou compulsórios (FGTS)” [Abdalla, 1996, p.12].

O órgão central do SFH era o BNH, responsável pelo gerenciamento do FGTS, pela normatização e fiscalização da aplicação dos recursos das cadernetas de poupança, e pela definição das condi-

⁵ Ainda que o estudo de Motta (1998) tenha contribuído para o preenchimento dessa lacuna.

ções de financiamento das moradias para os consumidores finais. Além disso, o BNH tinha a incumbência de garantir a liquidez do sistema diante de dificuldades conjunturais (derivadas, por exemplo, de eventuais problemas com a captação das poupanças voluntárias no curto prazo ou de elevações temporárias dos índices de inadimplência dos mutuários). Com efeito, como descreve Abdalla (1996, p.12), “o BNH atuava como agente garantidor, seja das cadernetas, seja das letras imobiliárias às quais aplicava a sua chancela. Além disso, supria linhas de crédito [dado que era o órgão gestor do FGTS] e era órgão regulador, em uma mistura de papéis semelhante à do Banco Central.”

A fim de entender o funcionamento do SFH, é conveniente dividi-lo em dois subsistemas (baseados nas suas principais fontes de recursos): o SBPE e o BNH-FGTS. No primeiro caso, os recursos das cadernetas de poupança e dos demais títulos imobiliários eram captados pelas associações de poupança e empréstimo (também chamadas de *agentes financeiros* do SFH) e serviam para financiar investimentos habitacionais propostos por empreendedores ou construtoras. Recebido o financiamento, o empreendedor responsabilizava-se pela venda das unidades habitacionais construídas aos consumidores finais (basicamente das classes de renda média e alta) e esses últimos, por sua vez, responsabilizavam-se pelo pagamento do empréstimo às instituições financeiras, tornando-se, assim, mutuários do sistema. O empreendedor, portanto, era apenas um intermediário do processo, dado que após a venda do imóvel ele repassava sua dívida com as instituições financeiras para os mutuários.

Já a arrecadação do FGTS, totalmente gerida pelo BNH, era destinada “prioritariamente à construção de casas de interesse social (conjuntos populares e cooperativas)” [Azevedo, 1995, p.293], ainda que posteriormente tenham sido canalizados também para os setores de saneamento e desenvolvimento urbano. Os principais responsáveis pela construção dessas unidades habitacionais eram as Companhias de Habitação (COHAB), isto é, “empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais” [Azevedo, 1988, p.111] que associavam “a execução de programas setoriais de construção de habitações às atividades financeiras referentes à comercialização” (IBMEC, 1974, p.14).⁶ Em outras palavras, obtinham financiamentos do BNH mediante apresentação de projetos tecnicamente compatíveis com a orientação do banco, e supervisionavam a construção de moradias destinadas às camadas mais pobres da população, de acordo com as prioridades estabelecidas pelos governos locais (os estados, no caso).

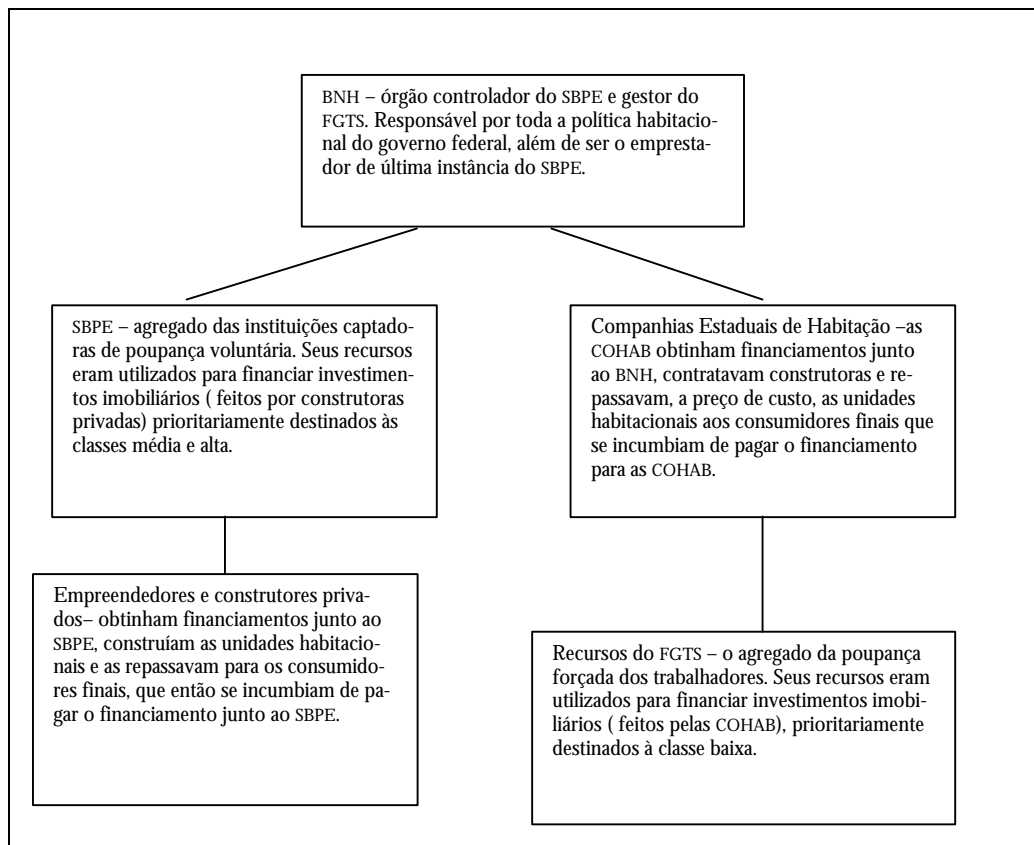
A atuação do BNH, cumpre frisar, não se limitava apenas à esfera financeira. Entre seus objetivos, constavam ainda outros itens, como, por exemplo, a promoção da “melhor distribuição geográfica dos investimentos atenuando os desníveis regionais e o ímpeto (...) migratório para as metrópoles”, “a eliminação (...) da promiscuidade das favelas” e “o aumento do investimento nas indústrias de construção civil, de materiais de construção e bens de consumo duráveis (...)” [IBMEC, 1974, p.20 e 21]. O BNH, em resumo, não somente era o principal definidor da política

⁶ Além das COHAB, havia também as COOPHAB (isto é, cooperativas habitacionais), além de instituições e caixas de pensão, que, junto com as COHAB, eram denominados *agentes operadores* do SFH.

urbana no Brasil,⁷ como também, e justamente por isso, exercia papel determinante na promoção da indústria da construção civil e, portanto, do nível de atividade e emprego do país.

O desenho institucional dos primeiros anos do SFH pode ser resumido pelo seguinte quadro:

QUADRO 1



3.2 O Funcionamento do SFH no Período 64/85

A expectativa dos formuladores do SFH era que o sistema fosse capaz de gerar de maneira auto-sustentada (e, portanto, sem maiores ônus para o erário) recursos *permanentes e em grande escala* [Azevedo, 1995, p.292] para financiamentos ao setor habitacional, atendendo ao público de todas as faixas de renda. Entretanto, do que foi exposto, é claro que o desempenho do SFH dependeria fundamentalmente de dois fatores básicos: a capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE e o grau de inadimplência dos mutuários. Em outras palavras, essa dependência significava que, apesar da sofisticação do seu desenho, o SFH, como de resto qual-

⁷ Ainda que o BNH não fosse formalmente o responsável pela formulação da política urbana no Brasil (uma atribuição que durante muitos anos foi do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU), que, entretanto, não tinha meios para obrigar o BNH a atuar de acordo com as suas diretrizes e acabou sendo extinto.

quer sistema de financiamento de longo prazo, era essencialmente vulnerável a flutuações macroeconômicas que afetassem essas variáveis. Como aponta Lucena (1986, p.22 e 23), “No caso do FGTS, o volume de recursos arrecadados pelas instituições captadoras dependerá do nível de emprego e do salário médio da mão-de-obra, nas outras instituições [captadoras de poupança voluntária, integrantes do SBPE] dependerá da renda e da taxa de juros real pagas aos aplicadores (...) É interessante assinalar (...) [pois] que os recursos do FGTS e dos outros títulos variam na mesma direção do ciclo, sendo sua aplicação feita compulsoriamente no mercado de habitações”.

Cumprir notar, entretanto, que, enquanto a captação do FGTS foi significativamente positiva, o BNH tinha algum poder de atenuar os efeitos de flutuações cíclicas adversas (desde que, naturalmente, moderadas) sobre a captação de novos recursos voluntários pelo SBPE. Nas palavras de Schulman (1996, p.37): “No período (...) 1974-1979, os resgates do FGTS não passaram, em média, de 40% dos seus ingressos novos, o que dava, além da recirculação, da aplicação do estoque que o FGTS já tinha, um fluxo positivo médio, um ano pelo outro, em torno do 60% dos ingressos. Isso dava uma segurança a todo o sistema, já que naquela ocasião o BNH administrava os recursos do FGTS do qual tinha poder de suprir o fluxo de recursos voluntários quando esse tivesse insuficiências e se recuperar quando tivesse sobras. E fez isso durante muito tempo. Já era assim antes de 1974 (...) e acabou sendo assim até alguns anos mais (...)”.

Talvez a principal (dadas suas implicações políticas) entre as vulnerabilidades do SFH fosse o fato de que flutuações macroeconômicas que implicassem quedas nos salários reais necessariamente diminuiriam a capacidade de pagamento dos mutuários, aumentando a inadimplência e comprometendo o equilíbrio atuarial do sistema. Dito de outra forma, danos graves ao SFH poderiam ocorrer não somente no lado da captação de *novos* recursos como do lado do retorno da aplicação dos *velhos* recursos. Com efeito, isto aconteceu justamente nos primeiros anos de funcionamento do SFH, os quais foram marcados por uma política anti-inflacionária que implicou baixo crescimento e queda nos salários reais.⁸ A resposta do governo ao clamor da opinião pública, descontente com o aumento da parcela das prestações no total da renda familiar (a correção monetária foi consistentemente maior do que os reajustes salariais nominais no período em questão) e com o fato de os reajustes das prestações ser trimestral, enquanto os salários eram reajustados anualmente, foi a introdução do Plano de Equivalência Salarial (PES) e do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS).

O Plano de Equivalência Salarial estabelecia o reajuste anual das prestações “tendo como parâmetro o aumento médio dos salários” [Azevedo, 1995, p.293]. Ocorre que esse plano tinha consequências danosas para o equilíbrio atuarial do sistema, uma vez que os saldos devedores dos mutuários continuavam a ser corrigidos trimestralmente. Para eliminar esse problema, passou-se a cobrar nos novos financiamentos uma “sobreprestação mensal (...) (que seria destinada a) financiar o Fundo de Compensação das Variações Salariais, o FCVS, que no final do contrato quitaria o saldo devedor remanescente de cada mutuário” [Simonsen, 1991, p.26].

⁸ Ver, a esse respeito, Lara Resende (1990).

É fácil perceber que, em um contexto de inflação moderada, esse descasamento entre os reajustes das prestações e dos saldos devedores não é particularmente grave (no caso limite de inflação zero, obviamente, é nenhum). Com efeito, 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, entretanto, mudou radicalmente o quadro. Como aponta Simonsen (1991, p.27): “O primeiro grande erro ocorreu no final de 1979, quando a periodicidade dos reajustes salariais foi reduzida de um ano para seis meses. Naquele momento, os reajustes das prestações deveriam tornar-se semestrais, não nos antigos contratos, o que era impossível juridicamente, mas nos novos. Para os mutuários, isso nada teria de punitivo, até porque em 1979 e 1980 a correção monetária ficou muito abaixo da inflação e das percentagens de reajustes salariais.”

Além da significativa aceleração inflacionária, o período 1983/1984 é caracterizado ainda pelo fato de que, pela primeira vez desde o início do SFH, o reajuste das prestações dos mutuários das classes média e alta foi maior do que seus reajustes salariais. Com efeito, até 1973, as prestações foram reajustadas de acordo com a variação do salário mínimo (ver tabela 1, adiante). Entre 1973 e 1982 elas subiram abaixo do mínimo. Ao longo de todo esse período, os reajustes salariais das classes mais altas não foram inferiores aos reajustes das prestações mensais de seus financiamentos. Em 1983, porém, a política salarial foi mudada e instituiu reajustes diferenciados para as várias classes de renda. Os setores de menor renda continuavam a ter seus salários reajustados pela correção monetária plena, enquanto redutores eram aplicados aos salários das classes de maior poder aquisitivo. Uma vez que o reajuste da prestação da casa própria voltou a acompanhar o reajuste do salário-mínimo, o aumento real da prestação da casa própria para os mutuários de renda média e alta foi inevitável. Esse fato fez que tais setores, de “grande (capacidade de) vocalização das suas reivindicações junto a imprensa escrita e falada” [Azevedo, 1995, p.294], provocassem grande grito popular, que desembocou na criação de inúmeras associações de mutuários, aumento de ações na justiça e, principalmente, em um assustador aumento na inadimplência do sistema (ver tabela 2), para o qual contribuiu ainda a recessão da economia.

TABELA 1
Reajustes das Prestações dos Mutuários do SFH: 1965/1984

Ano	Reajuste do Salário-Mínimo(%)	Correção Monetária (%)	Reajuste das Prestações (%)
1965	57,14	63,00	57,14
1966	27,27	39,20	27,27
1967	25,00	23,23	25,40
1968	23,43	25,00	23,43
1969	20,37	18,51	20,37
1970	20,00	19,60	20,00
1971	20,56	22,67	20,51
1972	19,15	15,30	19,15
1973	16,07	12,84	14,70
1974	20,77	33,31	14,40
1975	41,40	24,21	34,00
1976	44,14	37,23	26,72
1977	44,06	30,09	36,97
1978	41,00	36,24	30,51
1979	45,38	47,19	39,76
1980	82,96	50,77	55,06
1981	103,99	95,57	72,84
1982	96,20	97,76	89,03
1983	100,39	156,58	130,42
1984	179,43	215,27	191,05

Fonte: Silveira e Malpezzi (1991, p.95).

TABELA 2
Evolução da Taxa de Inadimplência do SFH no Período 1980/1984
(Em porcentagem dos financiamentos)

Ano	Até Três Prestações em Atraso	Mais de Três Prestações em Atraso	Total
1980	21,8	4,3	26,1
1981	24,1	3,7	27,8
1982	28,7	4,8	33,5
1983	34,1	12,3	46,4
1984	31,5	23,1	54,6

Fonte: Gonçalves (1997).

Embora só tenha afetado as classes de renda média e alta no início do SFH (*i.e.*, antes da criação do PES e do FCVS) e no final do regime militar (devido à política salarial implementada em 1983), a questão da inadimplência sempre afetou as classes de renda até três salários-mínimos. Com efeito, enquanto sua área de atuação limitou-se ao atendimento às populações com esse nível de renda, o desempenho das COHAB foi muito prejudicado por elevados níveis de inadimplência. A partir de 1975, entretanto, quando seu público-alvo passou a incluir também as famílias com até cinco salários-mínimos de renda mensal, o desempenho das COHAB melhorou sensivelmente, e permaneceu elevado até a recessão que marcou o início dos anos 80 (ver tabela 3).

TABELA 3
Número de Financiamentos do SFH e dos Programas
Alternativos no Período 64/84 por categoria

(Em mil unidades)

Ano	Total	COHABS e COOPHABS	SBPE	Outros Programas FGTS/ OGU
Até 67	140,7	88,2	31,4	21,0
68	139,4	59,9	47,1	32,3
69	158,2	84,1	41,9	32,0
70	154,2	50,8	72,0	31,4
71	121,2	43,2	50,5	27,4
72	120,7	31,7	66,7	22,3
73	148,4	39,9	76,6	31,9
74	96,3	12,7	60,3	23,5
75	147,3	56,6	64,5	26,2
76	242,4	116,9	82,2	43,3
77	218,6	126,7	58,0	33,7
78	323,8	228,2	58,1	37,4
79	380,7	209,5	109,8	61,4
80	562,4	160,0	286,7	133,8
81	450,9	119,3	231,0	100,6
82	555,8	160,2	249,8	32,3
83	181,8	30,5	121,8	29,6
84	214,0	79,2	96,7	43,2

Fonte: Silveira e Malpezzi (1991, p.93).

O reconhecimento por parte do BNH “da incapacidade do sistema de solucionar as necessidades de uma significativa parcela da população de mais baixa renda do país e do conseqüente aumento da auto-construção e do número de habitações informais” foi, segundo Silveira e Malpezzi (1991, p.94), o principal responsável pela criação de programas habitacionais especiais destinados às populações de renda mensal inferior a três salários-mínimos. Tais programas, entre os quais se destacam PROFILURB, PRO-MORAR e João de Barro, visavam basicamente auxiliar a auto-construção e/ou atuar na reurbanização de áreas habitacionais degradadas. Note-se, entretanto, que, como aponta Azevedo (1995, p.295), “Os dados disponíveis indicam baixo desempenho quantitativo destas iniciativas não convencionais. Menos de 6% das unidades financiadas [ao

longo da existência do BNH] foram destinadas aos chamados programas alternativos. Entre as moradias populares financiadas, somente 17,6% são oriundas destes programas especiais”.⁹

É praticamente consensual na literatura a visão de que o SFH apresentou desempenho bastante significativo ao longo do regime militar, quando financiou algo em torno de 400 mil unidades habitacionais anuais no seu período de auge (entre 1976 e 1982 — ver tabela 3). No entanto, o sistema foi incapaz de atender às populações de baixa renda. Com efeito, somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH ao longo da existência do BNH foram destinadas à habitação de interesse social e, dado que o valor médio dos financiamentos de interesse social é inferior ao valor médio dos financiamentos para as classes de renda mais elevada, é lícito supor que uma parcela ainda menor do valor total dos financiamentos foi direcionada para os primeiros. Além disso, muitos dos problemas que anos depois vieram a inviabilizar o sistema, como o *rombo* do FCVS e a baixa taxa de retorno dos investimentos habitacionais (provocados, em parte, pela política de aumentos de prestações inferiores à correção monetária no período 1973 à 1983), foram, de fato, gerados na gestão dos governos militares.

4 A ATUAÇÃO DO GOVERNO NO SETOR HABITACIONAL NOS ANOS 1985/1994: CRISE INSTITUCIONAL E AUSÊNCIA DE RUMOS

O período que se seguiu ao regime militar foi caracterizado pela crise final do modelo de política habitacional baseado no SFH. Com efeito, durante os governos Sarney (1985-1990) e Collor (1990-1992), os problemas do sistema, que já se faziam sentir no ocaso do governo militar, se agravaram a ponto de praticamente inviabilizar qualquer tentativa de retomada da política habitacional nos moldes anteriores. A idéia de que a política habitacional poderia ser feita mediante um sistema capaz de se auto-financiar (liberando os recursos do poder público para outros fins) foi praticamente sepultada, e o peso dos programas habitacionais *alternativos*, executados em sua maioria com recursos orçamentários e do FGTS, no total dos financiamentos habitacionais, aumentou consideravelmente.

Ainda que a caótica situação macroeconômica vivida pelo país durante o período em questão tenha, de fato, contribuído para a desorganização das políticas públicas em geral e da política habitacional em particular, é forçoso reconhecer que outros fatores contribuíram para a virtual falência do SFH e a baixa efetividade das demais ações governamentais na área habitacional. Ao longo desta parte do texto defenderemos que a ausência de um diagnóstico claro sobre a questão habitacional (que se refletiu nas freqüentes 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.

⁹ Note-se que, como se aponta, tais programas foram criados apenas no final dos anos 70, enquanto o SFH foi criado em 1964. Note-se, ainda, que esses programas não se destinavam prioritariamente à produção de novas unidades habitacionais, mas a melhorias nas habitações pré-existentes, regularização de lotes, instalação de equipamentos urbanos, etc.

4.1 A Nova República

Azevedo (1995, p.295) resume da seguinte forma o panorama do setor habitacional no início de 1985: “(...) quando se implantou a chamada Nova República, o quadro existente no setor habitacional apresentava, resumidamente, as seguintes características: baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários”.

A despeito de ter tomado posse com um discurso de renovação e de ênfase na política urbana, inclusive com a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU) e a formação de comissões de alto nível para discutir a política urbana em geral e a política habitacional em particular,¹⁰ parece consensual na literatura que o novo governo tomou uma série de medidas que vieram a prejudicar sensivelmente o desempenho da área habitacional. A primeira, como aponta Azevedo (1995, p.296), foi a concessão de um elevado subsídio para os mutuários do sistema em 1985, em resposta à ação dos movimentos de mutuários e do aumento da inadimplência do sistema.

“Após pressões e contrapressões, mobilização de parlamentares, partidos e muita discussão interna, o governo finalmente tomou a decisão final. Todos os mutuários teriam um reajuste de 112% desde que optassem pela semestralidade das correções. Os que desejassem manter as indexações anuais teriam um aumento correspondente à correção monetária plena, ou seja, 246,3%. Desnecessário dizer que, excetuando uma minoria mal-informada e decisões irracionais, a quase totalidade dos mutuários optou pela primeira alternativa, que incorporava a principal reivindicação da Coordenação Geral dos Mutuários (112% de reajuste) [Azevedo, *op. cit.*].”

Se, por um lado, o subsídio concedido contribuiu para diminuir as taxas de inadimplência e, conseqüentemente, aumentar a liquidez de curto prazo do sistema, por outro, esse subsídio aumentou consideravelmente o descasamento entre a evolução do passivo (junto aos poupadores do SBPE e ao FGTS) e o ativo (as prestações dos mutuários) do SFH, contribuindo assim de maneira decisiva para a formação do *rombo* do FCVS, o fundo responsável pela equalização entre as operações ativas e passivas do sistema. Além disso, cumpre destacar o caráter altamente regressivo do subsídio (indiferenciado) concedido aos mutuários do sistema, dado que a maioria desses últimos era composta por famílias de renda média e alta.

O equilíbrio atuarial do sistema sofreu um segundo forte impacto com o lançamento do Plano Cruzado, em 1986. De acordo com o plano, a partir de março de 1986, as prestações dos mutuários deveriam ser reajustadas pela média dos reajustes dos doze meses imediatamente anteriores. Além disso, deveriam permanecer congeladas pelos doze meses seguintes. Uma vez que a correção monetária continuou a reajustar o passivo do sistema (*i.e.*, as contas de poupança e o FGTS), o Plano Cruzado contribuiu com uma parcela significativa do rombo do FCVS.¹¹ Como aponta Si-

¹⁰ Entre os quais o Grupo de Trabalho de Reformulação do SFH – GTRSH.

¹¹ O Plano Cruzado provocou ainda queda na arrecadação líquida das cadernetas de poupança, o que também prejudicou o SFH em relação à oferta de recursos disponíveis para os financiamentos habitacionais.

monsen (1991, p.27e 28): “Com os subsídios aos mutuários concedidos em 1985, e com o Plano Cruzado (...) lançou-se no FCVS um rombo que ninguém conhece ao certo, mas que é estimado na faixa de 20 a 30 bilhões de dólares. O resultado de toda essa pseudo-generosidade é bem conhecido. Os mutuários do SFH pagam prestações irrisórias, na faixa de 5% a 10% dos aluguéis correspondentes. Como resultado, essas prestações nem cobrem os juros dos saldos devedores existentes. Isso significa que o sistema não consegue retorno de caixa que lhe permita conceder novos financiamentos em volume expressivo”.

Note-se, entretanto, que durante o período em questão o setor habitacional não sofreu apenas com os abalos ao equilíbrio atuarial do SFH derivados da problemática conjuntura macroeconômica (após o plano Cruzado, vários outros planos de estabilização foram tentados, com impactos semelhantes sobre o sistema). O setor sofreu também profunda crise institucional, iniciada com a extinção do BNH, que foi incorporado à Caixa Econômica Federal, um banco sem qualquer tradição prévia na gestão de programas habitacionais. Note-se que na CEF a questão habitacional foi relegada a um interesse setorial, enquanto o BNH, que possuía um efetivo de funcionários qualificados que acumulavam a memória técnica de mais de vinte anos de funcionamento do setor, tinha o problema habitacional como atividade-fim.

O fechamento do BNH é descrito por Azevedo (1995, p.297 e 298) da seguinte maneira: “A forma como se deu essa decisão foi motivo de surpresa (...) uma vez que ocorreu de maneira abrupta e sem margem para contrapostas. Este procedimento chocava-se com as declarações de intenções e encaminhamentos anteriores feitos pelo próprio governo. (...) A maneira como o governo incorporou o antigo BNH à Caixa Econômica Federal torna explícita a falta de proposta clara para o setor. Em outras palavras, nenhuma solução foi encaminhada para os controvertidos temas que permeavam o debate anterior. Nesse sentido, a pura desarticulação institucional do banco, sem o enfrentamento de questões substantivas, somente agravou os problemas existentes”.

Com efeito, o que se seguiu à extinção do BNH foi uma imensa confusão institucional provocada por reformulações constantes nos órgãos responsáveis pela questão urbana em geral e pelo setor habitacional em particular. Em um período de apenas quatro anos, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU), em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) e, finalmente, foi extinto em 1989, quando a questão urbana voltou a ser atribuição do Ministério do Interior (ao qual o BNH era formalmente ligado). As atribuições na área habitacional do governo, antes praticamente concentradas no BNH, foram pulverizadas por vários órgãos federais, como o Banco Central (que passou a ser o órgão normativo e fiscalizador do SBPE), a Caixa Econômica Federal (gestora do FGTS e agente financeiro do SFH), o ministério *urbano* do momento (formalmente responsável pela política habitacional) e a então chamada Secretaria Especial de Ação Comunitária, a responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos. Como resume o IPEA (1989, p.11), em um relatório de avaliação da política habitacional da época, “a criação de um ministério específico para promover o desenvolvimento urbano foi recebida como uma manifestação clara de que o governo daria importância crescente ao trato dos problemas setoriais urbanos. Em vez disso, tem-se presenciado a contínua desagregação ins-

titucional do setor iniciada com a incorporação do BNH à Caixa Econômica Federal [um órgão ligado ao Ministério da Fazenda](...)].

A grave crise financeira e institucional, entretanto, não impediu que ações fossem tomadas na área habitacional. Tais ações, entretanto, pela primeira vez desde 1964, basearam-se no fortalecimento dos programas alternativos do SFH e não em modificações no sistema propriamente dito. Com efeito, nesse período, os programas habitacionais alternativos passaram a ter desempenho bem superior ao sistema convencional. Entre esses programas, merece destaque o Programa Nacional de Mutirões Comunitários, tal como seus antecessores PROFILURB, PRÓ-MORAR e João de Barro, voltado para famílias de renda inferior a três salários-mínimos. Com grande aporte de recursos orçamentários a fundo perdido, tal programa propunha-se a financiar cerca de 550 mil unidades habitacionais. Segundo Azevedo (1995, p.300), entretanto, “supõe-se que pelo menos um terço das unidades financiadas não tinham sido construídas, devido, dentre outros fatores (...) à má utilização de recursos. (...). Ressalte-se também que a inexistência de uma política clara de prioridades para a alocação de recursos tornou o programa presa fácil para o clientelismo e toda a sorte de tráfico de influência”.

O dinamismo dos programas alternativos da época voltados às classes de renda mais baixa contrasta, entretanto, com o desmanche da *área social* do SFH ocorrido no período em questão. O fato é que os programas alternativos eram voltados para a mesma clientela do segmento social do SFH, ou seja, as populações com renda inferior a três salários-mínimos, e ofereciam unidades habitacionais em condições muito mais favoráveis do que este último (dado que eram altamente subsidiados). Além disso, as COHAB, principais responsáveis pelo atendimento às demandas sociais do SFH até então, tiveram seus financiamentos bastante restringidos pelo governo central, a pretexto de contribuir para a diminuição do endividamento de estados e municípios com a União. Tal fato fez que as COHAB passassem de agentes promotores (*i.e.*, tomadores de empréstimos do FGTS e executores de obras) a meros órgãos assessores, diminuindo assim a capacidade de atuação dos estados e municípios na questão habitacional.

Percebe-se assim que a crise do SFH, em particular, e a de todo o setor habitacional, em geral, aprofundou-se durante o período 1985/1989. Ao longo desses anos, o equilíbrio atuarial do SFH sofreu fortes abalos e, com a extinção do BNH, o setor habitacional foi atirado em grande crise institucional. Mesmo os pesados investimentos realizados nos programas alternativos, se por um lado tiveram o mérito de focalizar uma faixa de renda que vinha sendo negligenciada, por outro foram objeto de todo tipo de má utilização de recursos, o que contribuiu para enfraquecer as COHAB e, portanto, aumentar a centralização da política habitacional. Não é surpreendente, pois, que a atuação do governo da época na área habitacional tenha sido classificada pelo IPEA (1989, p.34) como “um conjunto de ações segmentadas, sem articulação adequada a uma política consistente e coerente com os objetivos expressos nos planos de governo, que determinam tratamento prioritário à população de baixa renda”.

4.2 Os Governos Collor e Itamar Franco

Durante o conturbado governo Collor (1990-1992), o quadro de crise das políticas públicas na área de habitação se agravou, e foi marcado por mudanças superficiais no SFH

(como a facilitação da quitação dos imóveis e a mudança no mecanismo de correção das prestações)¹² e por programas na área da habitação popular caracterizados pela má utilização dos recursos públicos. O principal programa, entre esses últimos, que, com a extinção do Ministério do Interior, passou para o controle do Ministério da Ação Social — o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) —, previa a construção, *em caráter emergencial*, de aproximadamente 245 mil unidades habitacionais em 180 dias, por meio da contratação de empreiteiras privadas. Azevedo (1995, p.302) resume os resultados do PAIH da seguinte forma: “A avaliação preliminar do PAIH mostra o não cumprimento de várias metas estabelecidas: o prazo estimado de 180 dias alongou-se por mais de dezoito meses; o custo unitário médio foi (...) bem superior ao previsto (...) ocasionando uma diminuição de 245 mil para 210 mil unidades. Por fim, por motivos clientelistas (...) o plano não seguiu os percentuais de alocação de recursos definidos pelo conselho curador do FGTS para os diversos estados da Federação”.

Além dos problemas apontados, cumpre destacar ainda que o período em questão foi marcado pela desvinculação dos programas habitacionais dos de saneamento e desenvolvimento urbano (o que contraria o relativo consenso de que a integração desses programas produz resultados socialmente mais eficientes), pela ausência de controle sobre a qualidade das habitações construídas e, principalmente, pela irresponsabilidade na gestão das fontes de recursos desses programas, notadamente o FGTS.

Como aponta Gonçalves (1997, p.28), “A efetiva retomada das operações com recursos do FGTS (...) voltou a ocorrer nos anos de 1990 e 1991, quando foram contratadas cerca de 526 mil unidades, sendo 360 mil somente no ano de 1991. O volume de operações contratadas nesses dois anos, no entanto, comprometeu o orçamento dos anos seguintes impedindo a realização de novas operações. (...) boa parte das 526 mil unidades visaram a atender objetivos políticos e muitas delas apresentaram problemas de comercialização, sendo que no final de 1996 mais de 50 mil delas não haviam sido comercializadas e um número expressivo delas não tinha sua construção concluída. Boa parte delas, inclusive, só terá sua comercialização viabilizada por valor bem inferior ao custo incorrido em sua produção, demonstrando que sua contratação não observou os critérios técnicos requeridos.”

Com o *impeachment* de Collor e a posse de Itamar Franco, a gestão das políticas públicas na área de habitação sofreu consideráveis alterações. Durante o período em questão, os programas na área de habitação popular, agora sob o controle do Ministério do Bem-Estar Social, foram re-desenhados e passaram a exigir a participação de conselhos com participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União. Tais mudanças aumentaram significativamente o controle social e a transparência da gestão dos programas em questão, e constituíram-se em ponto de inflexão importante na condução das políticas públicas na área de habitação popular. É interessante notar que os referidos programas, notadamente o Habitar-Brasil e o Morar-Município, ou foram mantidos na gestão posterior (como no caso do Habitar-Brasil, ainda que com modificações e aperfeiçoamentos), ou serviram de base para a formulação de programas semelhantes.

¹² Ver, a esse respeito, Azevedo (1995, p.301 a 303).

Além de reformular os programas habitacionais na área de habitação popular, a gestão Itamar Franco também se ocupou da conclusão das obras inacabadas contratadas na gestão anterior com recursos do FGTS, fez algumas modificações no SFH ao extinguir o PES (o mecanismo que gerou o rombo no FCVS) e criou um plano de amortização baseado no comprometimento da renda em substituição ao antigo Plano de Equivalência Salarial. Tais mudanças, entretanto, não tiveram fôlego para reverter o quadro de crise estrutural do sistema.

5 A ATUAÇÃO DO GOVERNO NO SETOR HABITACIONAL NO PERÍODO 1995/1998: O DIAGNÓSTICO OFICIAL E AS AÇÕES E PROGRAMAS DA NOVA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

A posição oficial do governo brasileiro acerca da questão habitacional está explicitada nos documentos Política Nacional de Habitação (1996) e Política de Habitação: Ações do Governo Federal de Jan./95 a Jun./98 (1998), da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil que, desde 1995, é o órgão federal responsável pelo tratamento da questão urbana. Tais documentos caracterizam o modelo de intervenção governamental no setor habitacional baseado no SFH como: (i) esgotado — em virtude das crescentes dificuldades com a captação líquida das suas fontes de recursos (notadamente o FGTS); (ii) regressivo — por ter beneficiado principalmente as camadas de renda média e média alta com elevados subsídios implícitos pagos com recursos do erário; e (iii) insuficiente — porque durante trinta anos o SFH produziu apenas 5,6 milhões do total de 31,6 milhões de novas moradias produzidas no país. Além disso, os documentos do governo federal condenam a má utilização dos programas *alternativos*, culpando, entre outros fatores, a excessiva centralização da gestão desses programas pela falta de controle social dos investimentos realizados. Em contraposição, o modelo proposto pelo atual governo tem quatro premissas básicas: (i) a focalização das políticas públicas voltadas para a área habitacional no atendimento das camadas populacionais de baixa renda, que, conforme se observou na seção 3.1, concentram cerca de 85% do déficit habitacional brasileiro; (ii) a necessidade de descentralizar e aumentar o controle social sobre a gestão dos programas federais de habitação; (iii) o reconhecimento, por parte do governo, de sua incapacidade de resolver sozinho o problema habitacional do país e da necessidade de tentar melhorar o funcionamento do mercado de moradias no Brasil; e (iv) o reconhecimento de que as políticas públicas não devem negligenciar a grande parcela da população de baixa renda do país que trabalha no setor informal da economia e/ou habita moradias informais.

Ainda que sob o risco de simplificação excessiva, parece possível dividir as ações e os programas da Política Nacional de Habitação em três grandes grupos: (i) atuação no financiamento (a fundo perdido ou subsidiado) a estados e municípios para a reurbanização de áreas habitacionais muito degradadas com melhoria das habitações existentes/construção de novas habitações e instalação/ampliação da infra-estrutura dessas áreas, ocupadas principalmente pelas camadas populacionais de renda inferior a três salários-mínimos mensais; (ii) atuação na provisão de financiamentos de longo prazo para a construção/melhoria de habitações destinadas principalmente à população de

renda mensal até doze salários-mínimos mensais; e (iii) políticas voltadas para a melhoria da *performance* do mercado habitacional (ou *enabling market policies*), tanto na reformulação da legislação quanto no desenvolvimento institucional e tecnológico do setor. A seguir, discutem-se brevemente os principais programas e ações desses três *grandes grupos*.

5.1 Programas Voltados para Melhorias em Áreas Habitacionais Degradadas e Habitadas por Populações de Renda Mensal Inferior a Três Salários-Mínimos Mensais

O governo federal tem atuado bastante no financiamento a estados e municípios para melhorar as áreas habitacionais degradadas e habitadas

por populações de renda mensal inferior a três salários-mínimos. Os dois principais programas federais na área — Pró-Moradia e Habitar-Brasil — investiram, em conjunto, cerca de dois bilhões de dólares no período 1995-1998 [SEPURB, 1998].

Os dois programas têm desenho e objetivos muito semelhantes. Em ambos os casos cabe aos estados e municípios apresentarem projetos às instâncias federais que, então, decidem sobre a liberação ou não do financiamento, levando em conta, entre outras variáveis, a disponibilidade de recursos, a qualidade técnica do projeto, sua relação custo-benefício, sua adequação aos objetivos dos programas etc. Ao receber o financiamento, o poder público local realiza então as melhorias nas comunidades escolhidas (geralmente caracterizadas por elevado grau de informalidade) e legaliza a situação das famílias beneficiadas. Na maioria dos casos, o poder público local não exige qualquer tipo de contrapartida à população beneficiada, mesmo porque não há nada no desenho dos programas que o obrigue a cobrar pelas melhorias efetuadas. É importante notar, portanto, o caráter assistencialista desses programas, cujo público-alvo são áreas habitacionais degradadas, caracterizadas pela extrema pobreza de seus habitantes e que, justamente por isso, necessitam de ações emergenciais do poder público. A relativa escassez de recursos para esses programas, aliada à despreocupação quanto à recuperação dos custos, fazem que seu escopo seja necessariamente limitado. Essa conclusão é reforçada quando se nota que esses programas não visam principalmente a construção de novas unidades habitacionais (ainda que contemplem essa possibilidade em alguns casos), e sim à melhoria das unidades existentes. Assim, atua-se muito mais na redução do déficit habitacional qualitativo do que no quantitativo (concentrado, como vimos, na faixa de renda de até cinco salários-mínimos). As tabelas 4 e 5, a seguir, resumem o alcance e a evolução dos dois programas.

TABELA 4
Habitar-Brasil e Pró-Moradia: Síntese da Execução dos Programas — 1995/1998

Programas	Investimentos (R\$ milhões)	Famílias	Empregos Gerados	Municípios Atendidos	Obras Realizadas
Pró-Moradia	1 072	285 000	102 235	630	1 175
Habitar-Brasil	1 090	437 524	103 314	2 546	4 241

Fonte: SEPURB.

TABELA 5
Habitat-Brasil e Pró-Moradia: Percentual de Famílias Beneficiadas
por Forma de Intervenção (1995/1997)

Famílias Beneficiadas (95/97)	Percentual
Produção de moradias	24,2
Urbanização	54,2
Melhoria habitacional e infra-estrutura	5,0
Urbanização de favela	16,3

Fonte: SEPURB

Obs.: Os dados do Habitat-Brasil referem-se apenas a 1995 e 1996.

Embora bastante parecidos, os programas aqui focados apresentam algumas diferenças importantes. A principal diz respeito a suas fontes de recursos. Enquanto o Habitat-Brasil é financiado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), o Pró-Moradia é financiado por um fundo gerado a partir de contribuições mensais compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A principal implicação desse fato é que, ao contrário dos financiamentos concedidos com recursos orçamentários (que não precisam ser repostos), os financiamentos concedidos com recursos provenientes do FGTS têm necessariamente de ser ressarcidos a fim de evitar o seu esgotamento. Isso faz que as exigências financeiras (notadamente quanto à capacidade de pagamento de estados e municípios) para a aprovação dos financiamentos para o Pró-Moradia (que utiliza recursos do FGTS) sejam muito mais rígidas do que para o Habitat-Brasil, dado que os seus financiamentos (que utilizam recursos do OGU) são concedidos a fundo perdido. Essa é a principal razão, apontada pelo próprio governo, para a diferença de desempenho dos dois programas. Ao contrário do Habitat-Brasil, o desempenho do Pró-Moradia ficou abaixo do esperado, e houve sobra de recursos porque grande parte dos municípios brasileiros (notadamente nas regiões mais pobres do país) não tem condições de atender às exigências financeiras para a participação no programa.

A diferença quanto à origem dos recursos reflete-se também na distribuição regional da sua disponibilidade. Enquanto, no caso do Pró-Moradia, a disponibilidade de recursos é definida a partir das normas técnicas de utilização do FGTS, no Habitat-Brasil é definida pelo Congresso Nacional, responsável pela aprovação final do Orçamento Geral da União. Assim, a ingerência de fatores políticos no segundo caso é claramente maior do que no primeiro.

5.2 Concessão de Financiamentos de Longo Prazo para a Construção/Melhoria de Habitações para a População de Renda Mensal até Doze Salários-Mínimos

Outra importante linha de atuação do governo federal na questão habitacional é a concessão de financiamentos diretamente a pessoas físicas

com renda mensal de até doze salários-mínimos. Com efeito, o principal programa federal ligado a essa área, o Carta de Crédito — FGTS, financiou cerca de US\$ 5 bilhões no período de janeiro de 1995 até junho de 1998 (mais do que o dobro do Habitat-Brasil e do Pró-Moradia somados), beneficiou aproximadamente 265 mil famílias e gerou cerca de 145 mil empregos [SEPURB,

1998]. Tal programa, de acordo com o governo, representa uma importante mudança na estratégia de concessão de financiamentos imobiliários que, no modelo vigente até 1994, eram majoritariamente direcionados às empresas construtoras. O crédito direto ao consumidor, segundo esse raciocínio, garantiria maior liberdade de escolha para o cidadão, que poderia optar por uma série de alternativas que vão desde a compra de imóveis prontos novos ou usados (no modelo anterior o financiamento era concedido apenas para a compra de imóveis novos) até a compra de terrenos ou de materiais de construção.

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

A fonte de recursos do Carta de Crédito — FGTS, assim como ocorre com o Pró-Moradia, é o FGTS. Assim, todos os financiamentos concedidos devem ser ressarcidos, ainda que as taxas de juros cobradas por esses financiamentos sejam significativamente mais baixas do que as taxas de mercado. O programa envolve, portanto, um componente de subsídio não desprezível (nesse caso, do FGTS em benefício dos tomadores finais do crédito habitacional). Ainda assim, cumpre notar que o Carta de Crédito — FGTS é coerente com o diagnóstico oficial de que o principal responsável pelo equacionamento do problema habitacional é a própria sociedade, e não o governo (a quem caberia apenas o papel de indutor/facilitador do processo). A concessão do financiamento direto ao consumidor é vista como uma forma de o governo auxiliar a sociedade (sem discriminação daqueles cidadãos que trabalham em atividades informais e/ou habitam em moradias informais) a resolver seus problemas habitacionais, sem, contudo, tomar para si essa tarefa.

5.3 Políticas Facilitadoras da Atuação de Mecanismos de Mercado

Além de gerir os programas de investimento discutidos nas seções 4.1. e 4.2, o governo também tem atuado no desenvolvimento institucional e na modernização da legislação que incide sobre o setor habitacional (notadamente as legislações ambiental e sobre o uso do solo urbano). Uma vez que tais ações são inerentemente múltiplas e heterogêneas, o presente texto discutirá muito brevemente apenas aquelas que, em nossa opinião, têm maior capacidade de influenciar o desempenho de todo o setor. Tais ações são as seguintes:

(a) O Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional (PBQP-H):

Um fator que tem contribuído para piorar os índices de produtividade na construção de habitações no Brasil é o alto custo médio e a falta de padronização dos materiais de construção utili-

zados. A fim de atenuar esse problema, o governo tem atuado na formação do Sistema Nacional de Certificação, cuja principal atribuição será aumentar o grau de padronização dos materiais de construção brasileiros, o que deverá contribuir para o aumento da escala de produção das firmas e para a diminuição dos custos de construção. O programa consta ainda de iniciativas na área de treinamento de pessoal e apoio à auto-construção.

(b) Criação do SFI/flexibilização do SFH:

Um fator fundamental para uma boa *performance* dos mecanismos de mercado na área habitacional é a existência de oferta de recursos de longo prazo que possa ser canalizada para o setor. Tanto a criação do SFI (Sistema Financeiro Imobiliário) quanto o saneamento/flexibilização do SFH (Sistema Financeiro da Habitação) são ações do governo que visam justamente atuar na direção de possibilitar/garantir a existência de mecanismos de captação de poupança de longo prazo para o setor habitacional.

As diferenças entre ambos os sistemas, entretanto, são muitas. O SFH, a despeito das várias mudanças pelas quais passou ao longo de seus mais de trinta anos, continua a contar apenas com o FGTS e o SBPE como suas fontes básicas de recursos. Recentemente, várias medidas de flexibilização foram tomadas em áreas tão diversas quanto os mecanismos de reajustes de prestações, garantias exigidas para os financiamentos, prazos, etc., a fim de aumentar o número de financiamentos concedidos. Associado a tais medidas, o refinanciamento do passivo do FCVS (acumulado ao longo da década de 80, principalmente, em virtude dos subsídios regressivos concedidos) também é tido pelo governo como contribuição para a revitalização desse fundo e a conseqüente retomada dos financiamentos habitacionais para as classes média e alta (atendidas basicamente com recursos do SBPE). Já o SFI, criado há menos de um ano, utiliza como fonte de recursos a poupança privada livre, inclusive externa, e apresenta grande flexibilidade de aplicação desses recursos, ao possibilitar financiamentos imobiliários com fins habitacionais ou não. A *performance* do mercado habitacional, entretanto, encontra-se bastante prejudicada, no momento, pela conjuntura de elevadas taxas de juros, dado que tanto a demanda quanto a oferta de habitações apresentam grande sensibilidade em relação a essa variável.

(c) Propostas de alteração na legislação sobre o uso do solo e sobre questões ambientais:

Grande parte das habitações urbanas brasileiras (não somente nas camadas mais pobres da população) encontra-se em desacordo com a legislação vigente. Com efeito, muitas dessas habitações estão localizadas em áreas de proteção ambiental ou áreas não destinadas à ocupação residencial, além do fato de muitas não respeitarem os padrões de edificação vigentes. Esse fato acaba prejudicando o apoio do poder público a essas moradias, dado que a execução de melhorias nessas habitações, na maioria das vezes, sancionaria uma ilegalidade.

De acordo com o governo, as legislações incidentes sobre o uso do solo urbano e a questão ambiental são excessivamente rígidas e contribuem (por limitarem a área disponível para a habi-

tação nas cidades) para a elevação dos custos habitacionais, de modo que propostas de flexibilização dessa legislação têm sido feitas a fim de atenuar o problema.¹³

6 ALGUMAS PERGUNTAS SEM RESPOSTA: UMA TENTATIVA DE CONTRIBUIÇÃO AO DEBATE SOBRE A EFETIVIDADE DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

De acordo com o diagnóstico oficial do governo brasileiro acerca do setor habitacional, as políticas públicas na área devem beneficiar primordialmente as populações de renda baixa e média baixa. Além disso, ainda de acordo com esse diagnóstico, tais políticas devem, sempre que possível, utilizar mecanismos de mercado (como o Programa Carta de Crédito, por exemplo), limitando-se a intervenção direta do governo na provisão de novas moradias/melhorias habitacionais a casos especiais, isto é, a áreas habitacionais altamente degradadas, caracterizadas por pobreza extrema e elevados índices de insalubridade e que, por isso mesmo, necessitam de intervenções emergenciais do poder público (feitas pelos programas Pró-Moradia e Habitar-Brasil). As necessidades habitacionais das populações de renda média e alta são deixadas a cargo do mercado.

Implícita à política, portanto, está a crença de que os mecanismos de mercado podem cuidar eficientemente da provisão de moradias para a maior parte da população brasileira. Essa crença, cumpre frisar, não parte de uma visão ingênua acerca do funcionamento dos mercados habitacionais brasileiros. Como se discutiu, o governo não somente tem consciência de alguns obstáculos ao funcionamento eficiente dos mercados habitacionais no país, como tem atuado para removê-los por meio de iniciativas como o PBQP-H, o SFI e as propostas de reformas nas legislações ambiental e referente ao uso do solo urbano. Há, ainda, indícios (tais como dados que mostram incremento na produção de cimento, no número de ligações elétricas e no emprego na construção civil) de que as ações da Política Nacional de Habitação podem contribuir para o incremento na produção de habitações pela sociedade.

É forçoso reconhecer, entretanto, que as iniciativas governamentais não são suficientes para garantir o funcionamento eficiente do mercado habitacional. O contexto macroeconômico marcado por elevadas taxas de juros encarece significativamente os financiamentos do SFH (corrigidos pela TR), o que diminui a demanda por novos financiamentos e, ao aumentar o saldo devedor dos financiamentos já concedidos (que, no passado, provocaram o *rombo* do FCVS e que, pela nova sistemática, terão de ser pagos pelos próprios mutuários), pode gerar grave problema político no futuro.¹⁴ Além disso, pouco se conhece, de fato, sobre as características tanto da demanda (elasticidades, disposição a pagar por faixa de renda, etc.) quanto da oferta habitacional (elasticidades, estrutura de mercado, etc.), de modo que uma série de explicações possíveis para o mau funcio-

¹³ Para uma discussão detalhada a este respeito, ver Motta (1998).

¹⁴ Decisões judiciais contra o uso da TR como o mecanismo de correção dos financiamentos habitacionais têm sido freqüentes no país desde o final de 1998.

namento dos mecanismos de mercado não podem ser descartadas. Pode-se pensar, por exemplo, que a estrutura oligopolizada de alguns insumos fundamentais da indústria de construção civil no Brasil (como o cimento, por exemplo) aumenta significativamente o custo das moradias no país, ou ainda que a estrutura de oferta de habitações destinadas às populações de renda média-baixa tem baixa elasticidade, de modo que incentivos à demanda (como o programa Carta de Crédito, por exemplo) teriam como resultado principal a elevação dos preços dessas moradias e não seu incremento. Questões como essas, entretanto, só poderão ser respondidas a partir de estudos mais detalhados do funcionamento do mercado habitacional brasileiro, os quais, por enquanto, ainda não estão disponíveis.

Quanto às ações *sociais* do governo na área de habitação, isto é, aos programas governamentais voltados para a população de renda baixa e média-baixa, deve-se destacar seu sucesso no que tange à focalização dos investimentos e a sua efetiva realização. No passado, dada a incapacidade de fiscalização do governo federal, grande parte dos recursos destinados aos governos locais para ações na área de habitação popular era, de fato, canalizada para outros fins. Atualmente, o uso da estrutura de fiscalização da Caixa Econômica Federal e o mecanismo de repasse dos recursos em etapas, que obriga os governos locais a comprovarem a execução dos vários estágios da obra, têm garantido excelente índice de realização dos investimentos planejados nos dois programas. No caso do Carta de Crédito, a desburocratização dos procedimentos e a própria flexibilidade do programa têm garantido grande crescimento nos financiamentos.

O reconhecimento dos avanços alcançados na administração desses programas, entretanto, não deve obscurecer o fato de que seu alcance, notadamente do Habitar-Brasil e do Pró-Moradia, é inevitavelmente limitado. Com efeito, dado que não apresentam preocupação com recuperação de custos, esses dois últimos programas dependem, em última análise, da capacidade fiscal do governo central e dos poderes públicos locais. Dada a restrição de recursos à qual tem estado submetido o setor público brasileiro nos últimos anos, é natural que os resultados dos dois programas somados (medidos em poucas centenas de milhares de unidades) não tenham contribuído para uma diminuição significativa do déficit habitacional brasileiro, tanto quantitativo (da ordem de quatro milhões de novas unidades) quanto qualitativo (da ordem de cinco milhões de domicílios com infra-estrutura inadequada). A hipótese de que esses déficits tenham se reduzido nos últimos quatro anos pela atuação autônoma da sociedade (ajudada, naturalmente, pelas ações federais para facilitar a operação dos mecanismos de mercado), embora não necessariamente falsa, não encontra ainda sustentação empírica sólida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDALLA, A. SFH: apogeu e declínio de um vigoroso modelo habitacional. *In: SFI um novo modelo habitacional.*— ABECIP (Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança), 1996.
- .ABECIP (Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança). *A securitização da dívida do FCVS.* 1994.
- _____. *O Sistema Financeiro da Habitação em seus 30 Anos de existência: realizações, entraves e novas proposições.* 1994.
- AZEVEDO, S Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, v.22, n.4, out./dez. 1988.
- _____. O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto. *In: Déficit habitacional no Brasil.*— Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil.*— Belo Horizonte: 1995.
- GONÇALVES, J. P. *Acesso ao financiamento para a moradia pelos extratos de média e baixa renda: a experiência recente.* CEPAL, 1997. (Serie Financiamento del Desarrollo)
- IBMEC (Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais). *Sistema Financeiro de Habitação.*— Rio de Janeiro: 1974.
- IPEA. *As políticas federais de desenvolvimento urbano em 1987.*— Brasília: IPEA, nov. 1988. (Acompanhamento de Políticas Públicas, n.15)
- _____. *As Políticas federais de desenvolvimento urbano em 1988.* — Brasília: IPEA, ago. 1989. (Acompanhamento de Políticas Públicas, n.19)
- _____. *Propostas de política social.*— Brasília: IPEA, out. 1992. (Documento de Política n.12)
- KOHLER, M. *Integração vertical e custo de transação no mercado imobiliário brasileiro.* CEDEPLAR-UFMG, 1998. Dissertação de Mestrado.
- .LARA RESENDE, A Estabilização e reforma: 1964-1967. *In: ABREU (org.) A ordem do progresso.* Ed. Campus, 1990.
- .LUCENA, J. M. P. *O mercado habitacional no Brasil.*— Rio de Janeiro: EPGE-FGV, 1986. Tese de Doutorado.
- MOTTA, D. (org.) *Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano: avaliação e recomendações para a ação pública.* IPEA, 1998.
- PIZZA Jr, W. Ação institucional do governo no setor habitacional. *Revista de Administração Municipal*, v.36, n.191, abr./jun. 1989.
- REZENDE, F. *Finanças públicas.* Ed Atlas, 1980.
- SEPURB. *Política nacional de habitação.*— Brasília: 1996.
- _____. *Política de habitação: ações do governo federal jan./95 a jun./98.*— Brasília: 1998.
- SHULMAN, M. *In: SFI, um novo modelo habitacional.* ABECIP, 1996. 1º Painel, p.37.

- SILVEIRA, R e MALPEZZI, S. *Welfare analysis of rent control in Brazil: the case of Rio de Janeiro*. Departamento de Infra-estrutura e Desenvolvimento Urbano do Banco Mundial, Jun. 1991. (Discussion Paper)
- SIMONSEN, M. H. Poupança e crescimento econômico: o caso brasileiro. *Ensaio Econômico*, EPGE, n.178, 1991.
- _____. Perspectivas do Sistema Financeiro Imobiliário. *In: SFI, um novo modelo habitacional*. ABECIP, 1996.
- SOUZA, E. B.; PEREIRA, D. S. P.; LIMA, A. M. e PORTO, E. C. *Avaliação das políticas federais de desenvolvimento urbano, habitação e saneamento em 1991*.— Brasília: IPEA, jun. 1993. (Texto para Discussão, n.304)
- TASCHNER, S. P. O quadro atual da habitação no Brasil: o déficit de moradias como instrumento para avaliação da política habitacional. *Revista de Administração Municipal*, v.39, n.203, abr./jun. 1992.
- VASCONCELOS, J. R e CÂNDIDO Jr, J. O. *O problema habitacional no Brasil: déficit, financiamentos e perspectivas*.— Brasília: IPEA, abr. 1996. (Texto para Discussão, n. 410)
-