1199100386

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

DA

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

MARCOS CAMARGO CAMPAGNONE

Fundação Getulio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca
386/91
1199100386

S F H : ALTERNATIVAS FACE AO ESGOTAMENTO DO MODELO

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV — Área de Concentração: Administração Pública e Planejamento Urbano —, como requisito para obtenção de título de mestre em Administração.

Orientadora:

Profª Maria Rita G. Loureiro Durand

SÃO PAULO

1990

Escola de Administração de Empresas de São Paulo
Data 02.07
N.o de Chamada 336.7322 (81) C186s
N.o Volume 386/91
Registrado por JCR
351.778.5 (81)

CAMPAGNONE, Marcos Camargo. *SFH: Alternativas Diante do Esgotamento do Modelo*, São Paulo, EAESP/FGV, 1990. p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Administração Pública e Planejamento Urbano).

Resumo: estruturação do SFH, mecanismos e fontes de recursos, causas que levaram o modelo ao esgotamento, análise das alternativas para redirecionamento do modelo, diretrizes gerais e novas fontes de recursos.

Palavras-Chaves: financiamento - habitação - SFH - SBPE - FGTS - poupança - FCVS - propostas - recursos.

Banca Examinadora

Profª Maria Rita C. Loureiro Durand

Dedico este trabalho à minha mulher Zilda Maria e aos meus filhos Estevan, Mariza, Matheus e Marco.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que de alguma forma contribuiram para a realização deste estudo, em especial

- Dr. Miguel Tebar, por todo apoio e incentivo
- Dr. Luiz Bresser Pereira, pelo apoio que possibilitou a realização dos créditos
- Drª Maria Rita G. Loureiro Durand, pela orientação e apoio
- Dr. Nelson Sunao Doho, pelos valiosos comentários
- Terezinha Aparecida Rolim da Silva, pela datilografia técnica
- CNPQ - pela bolsa de estudos concedida
- Caixa Econômica do Estado de São Paulo (CEESP); Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SDHU) e Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU); Caixa Econômica Federal (CRF); Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP); Associação das Empresas de Crédito Imobiliário e Poupança do Estado de São Paulo (ACRESP); Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT); Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI); Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo (SINDUSCON); que possuem os técnicos mais qualificados e dedicados ao enfrentamento da questão habitacional, e que nos apoiaram com idéias, esclarecimentos e cessão de material para pesquisa. Neste particular, ainda ao Dr. Miguel Elias (ABECIP) e ao Dr. Peter Schweizer (CEF).

ÍNDICE

1ª PARTE

Introdução..... 1

Capítulo I - Estruturação do Modelo..... 9

1.1. - Antecedentes Históricos..... 9

1.2. - Implantação do Modelo SFH - Filosofia..... 18

1.3. - Estrutura de Captação e Aplicação..... 20

1.4. - Fontes Básicas de Recursos..... 28

1.5. - Mecanismos e Condições do Financiamento Habitacional..... 35

Capítulo II - Avaliação do Modelo..... 42

2.1. - Constatação do Esgotamento do Modelo..... 42

2.2. - Desarticulação da Política Habitacional..... 52

2.3. - Evolução dos Recursos..... 64

2.4. - Limitações dos Mecanismos..... 75

2.5. - FCVS — Concessão Indiscriminada de Subsídios..... 81

2.6. - Constrangimento Face às Flutuações Macroeconômicas..... 91

2ª PARTE

Capítulo III - Alternativas para Equacionamento da Problemática Habitacional..... 96

3.1. - Diretrizes Gerais..... 96

3.2. - Estrutura da Captação e Aplicação..... 102

3.3. - Tecnologia..... 108

3.4. - Consórcio de Moradias..... 127

3.5. - Moradia de Aluguel..... 135

3.6. - Lotes Urbanizados..... 150

3.7. - Operações Interligadas..... 165

3.8. - Política de Subsídios..... 167

Capítulo IV - Recursos para Habitação..... 170

4.1. - Introdução..... 170

4.2. - Recomendações Relativas à Poupança..... 175

4.3. - Mercado Secundário de Hipotecas. 184

4.4. - FGTS — Uma Nova Fase..... 201

4.5. - Dotação Orçamentária — O Caso do Estado de São Paulo..... 206

4.5.1. - Recursos do ICMs..... 215

4.5.2. - Loteria da Habitação... 233

4.5.3. - Fundo de Financiamento e Investimento para Desenvolvimento Habitacional e Urbano..... 237 237

4.6. - FCVS — O Equilíbrio Financeiro. 243

4.7. - Recursos para 3,9 Milhões de Moradias: Meta 1990/1994..... 249

Conclusão..... 257

Bibliografia..... 266

Anexos..... 276

SIGLAS

ABECIP	-	Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança.
ACRESP	-	Associação das Empresas de Créditos Imobiliário e Poupança do Estado de São Paulo
APE	-	Associação de Poupança e Empréstimo
BACEN	-	Banco Central
BNH	-	Banco Nacional de Habitação
CDHU	-	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CEESP	-	Caixa Econômica do Estado de São Paulo
CEF	-	Caixa Econômica Federal
CETIP	-	Central de Liquidação Financeira e Custódia de Títulos
CMN	-	Conselho Monetário Nacional
COBIIM	-	Congresso Brasileiro da Indústria Imobiliária
CRECI	-	Conselho Regional de Corretores de Imóveis
DCI	-	Diário do Comércio e Indústria
DOE	-	Diário Oficial do Estado
FAL	-	Fundo de Assistência à Liquidez
FCVS	-	Fundo de Compensação das Variações Salariais
FGTS	-	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGDLI	-	Fundo de Garantia de Depósito de Letras Imobiliárias
FIPE	-	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo
FIESP	-	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FSP	-	Folha de São Paulo
FIMACO	-	Financiamento para Materiais de Construção

FUNDHAB	-	Fundo de Assistência Habitacional
GM	-	Gazeta Mercantil
HLM	-	Habitation a Loyer Modere (Habitação de Aluguel Moderado)
IPT	-	Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo
OESP	-	O Estado de São Paulo
OTN	-	Obrigação do Tesouro Nacional
PNS	-	Piso Nacional de Salários
PMH	-	Programa Municipal de Habitação
PNH	-	Plano Nacional de Habitação
PES	-	Plano de Equivalência Salarial
PNBE	-	Pensamento Nacional das Bases Empresariais
SBPE	-	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCI	-	Sociedade de Crédito Imobiliário
SECOVI	-	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo
SFH	-	Sistema Financeiro de Habitação
SINDUSCON	-	Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo

1ª PARTE

INTRODUÇÃO

Entende-se o fenômeno da urbanização como decorrência da mudança de base produtiva da sociedade de agrícola para industrial, revelada na emigração da população rural para as cidades. No Brasil, constata-se que o processo de urbanização vem ocorrendo de forma acelerada e concentrada, ou seja, tem-se acentuado a concentração da população, num rítmo intenso, em poucas cidades.

As altas taxas de crescimento demográfico das áreas urbanas tem gerado grandes necessidades de habitação e infraestrutura urbana, ao mesmo tempo, em que verifica-se uma elevação desproporcional dos preços das habitações em função do desordenamento da expansão urbana e outros fatores ligados à habitação.

O processo de crescimento econômico ocorrido nas últimas décadas, acarretou uma alta concentração da renda familiar. A desigualdade na distribuição de rendas, a urbanização acelerada e a explosão demográfica são fatores determinantes para o aumento do déficit habitacional.

A nossa realidade sócio-econômica indica que somente uma parte relativamente pequena da população é capaz de adquirir unidades habitacionais produzidas pelos mecanismos

normais de mercado.

Através dos mecanismos de mercado são apropriadas as áreas núcleos das cidades, melhor localizadas em termos de sua funcionalidade, salubridade, estética e de equipamentos urbanos, ocorrendo o fenômeno social e econômico da *"expulsão"* das camadas populacionais, com menores níveis de renda, para os subúrbios ou áreas periféricas, pois somente aí existem terrenos ao alcance dos seus orçamentos, em loteamentos frequentemente deficientes em termos de urbanização, quando não clandestinos.

Diante desse quadro surge a necessidade de uma política de financiamento habitacional que tente ajustar esta demanda social aos recursos financeiros disponíveis, protegendo-se os estratos sociais mais débeis economicamente.

O Sistema Financeiro da Habitação, implantado no país, em 1964, foi constituído para ser um instrumento de viabilização financeira do desenvolvimento do setor habitacional. Tal sistema teria a responsabilidade de mobilizar um volume de poupanças e dispô-las para a produção e comercialização de habitações, visando aumentar a oferta e a demanda efetiva desses bens.

O sistema pretendia o viabilizar-se financeiramente na medida em que compatibilizasse os retornos em prazo e rentabilidade iguais as desejadas pelos poupadores que investissem no sistema.

Ora, as famílias de baixa renda não dispunham de capacidade para promover o retorno das poupanças que financiaram suas moradias, em prazo e com rentabilidade necessária.

Para criar um modo de transferência de renda no âmbito do sistema, foi implantada a escala progressiva de juros, onerando os financiamentos de valor unitário mais elevado, com maior taxa de juros, para subsidiar os financiamentos de valor mais baixo, que teriam então taxa de juros mais baixa. Aos Agentes Financeiros couberam a administração do "*mix*" para se obter uma taxa de juros compatíveis com os custos financeiros e estrutura. Esta sistemática não foi suficiente para possibilitar o acesso das famílias de baixa renda ao sistema, com garantia da sua viabilização financeira.

Hoje este sistema encontra-se estagnado, com graves dificuldades financeiras, atuando de forma limitada, enquanto que o déficit habitacional cresce assustadoramente, assumindo contornos de crise social. O momento atual deve ser entendido como de proposição e implantação de medidas emergenciais, visto que já se refletiu muito sobre o assunto.

A política habitacional talvez tenha sido a política pública mais debatida, face o grande número de livros, relatórios, artigos, dissertações e teses que podem ser encontradas sobre o assunto.

Licia Valladares analisou a produção do conhecimento na área de problemas urbanos, destacadamente a das déca-

das de 60 a 70. Ela constata que há uma evolução temática, que reflete as mudanças ocorridas no cenário urbano e político. Assim, nota-se a influência de marcos teóricos como a *"Teoria da Marginalidade"*, teoria da acumulação capitalista, num outro momento, a influência francesa (Castells, Tojkine, Tapalov) para fundamentar o estudo do papel do Estado na urbanização capitalista.

Muitos estudos abordam também a produção habitacional e os aspectos institucionais da política habitacional, com ênfase ao BNH. Com relação à literatura referente ao SBPE, que pode ser encontrada nas publicações das entidades integrantes do sistema, esta trata de temas relativos a questões operacionais, não havendo uma produção com embasamento teórico.

O nosso estudo pretende sistematizar e analisar algumas alternativas, que julgamos mais relevantes e/ou consistentes para o problema do financiamento de produção habitacional apresentadas por setores ou técnicos interessados na solução do problema da moradia que hoje aflige cerca de 50 milhões de brasileiros.

Dividimos nosso estudo em duas partes principais:

A primeira trata da estruturação e da avaliação do modelo empresarial/financeiro, implantado não só para o enfrentamento do problema habitacional, mas também para a geração de empregos e dinamização da construção civil. A segunda trata da apresentação das medidas recomendadas para a geração

de um novo modelo, destacando além de diretrizes de caráter geral, o equacionamento dos recursos para fazer frente ao problema em toda sua dimensão.

Portanto, temos na primeira parte um diagnóstico sobre o sistema, onde tratamos, no Capítulo I, de como foi estruturada a política habitacional que se apoiou numa orientação de caráter acentuadamente financeiro, privatista e autosustentável. Tratamos dos mecanismos que consubstanciaram o modelo do SFH e do BNH, a instituição da correção monetária, fundamental para sua estabilidade e sobrevivência, as fontes não orçamentárias de recursos, e a estrutura de captação e aplicação de recursos.

No Capítulo II, discorremos sobre os fatores, que evidenciam o fracasso do modelo, apresentado no Capítulo I correlacionando-as, principalmente com as oscilações macroeconômicas. Analisamos o que afetou a disponibilidade de recursos, como estes evoluiram e como foram gerenciados; quais foram as limitações dos mecanismos de sustentação do modelo; como uma política de concessão indiscriminada de subsídios acarretou um déficit que põe em risco a capacidade de solvência das instituições; enfim, quais os constrangimentos impostos ao sistema pelas flutuações macroeconômicas.

Tendo, então, um conhecimento do problema, entramos na 2ª parte do estudo, onde levantamos, no Capítulo III, a discussão sobre quais os rumos a serem dados ao sistema do qual se constata seu esgotamento. Discutimos, também, nessa parte

como equacionar uma política habitacional que resolva o gigantesco déficit, levando em conta a herança do atual SFH. Apresentamos, então, propostas que enfocam vários ângulos do problema, procurando manter uma coerência entre si.

Assim, tratamos de identificar os componentes tecnológicos relevantes para a formulação e concretização de uma nova política habitacional, sendo que este tópico encerra-se em si mesmo, no âmbito de nosso estudo, pois não foi precedido do diagnóstico específico na parte 1, o que fizemos então num texto único.

Um conceito que é revisto nesta parte do trabalho é o da "*casa própria*", pois o problema a ser resolvido é o da moradia e não o da propriedade do imóvel. Assim, as leis e normas que regem a problemática de imóveis para aluguel são analisadas, propondo-se incentivos a moradia para locação social, o consórcio de moradias implantado pela iniciativa privada, etc.

Apresentamos outras propostas de grande alcance social, como a dos "*dois estágios*" que prevê financiamento para lotes urbanizados e kit de material para auto-construção; ou ainda propostas de simples operacionalização como as operações interligadas, que podem dar grandes resultados.

No Capítulo IV procuramos identificar as fontes de recursos para o desenvolvimento harmônico do setor habitacional, distinguindo-se fundamentalmente financiamento para o chamado segmento "*de mercado*" e o financiamento para "*habitação popular*".

O segmento de mercado deverá ser auto sustentável e atuar com maior autonomia, sem arcar indevidamente subsídios. Por ser a caderneta de poupança um dos pilares que sustenta o Sistema Financeiro da Habitação, algumas recomendações devem ser seguidas, como a estabilidade nas regras, a viabilização da sua competitividade, bem como outras modalidades de captação. No tocante aos recursos, a maior expectativa do sistema é quanto a implantação definitiva de um Mercado Secundário de Hipotecas, tendo como instrumento principal a Letra Hipotecária, que embora regulamentada, ainda não conseguiu, de fato, se estabelecer. Mas o MSH é a alternativa que parece irreversível pelo que agrega de vantagens à estrutura de longo prazo do sistema.

Para o segmento de "*habitação popular*" serão necessários recursos orçamentários, além da criação de novas fontes de captação de recursos; o FGTS vive uma nova fase com as medidas recentemente tomadas, que terão efeitos concretos na arrecadação e na gestão do mesmo; a nova Constituição atribui a responsabilidade do desenvolvimento urbano a Estados e Municípios, que não dispõem de recursos para fazer face às necessidades.

Algumas medidas estão sendo tomadas pelo Governo do Estado de São Paulo, como a elevação da alíquota do ICMs, cuja lei analisamos em Termos de sua exiquibilidade e efeitos práticos, ou seja, quanto ao número de unidades realmente possíveis de serem construídas; a Loteria da Habitação, de operacionalidade complexa, mas estratégica para obtenção de recursos sem custos financeiros e o Fundo de Investimento e Desenvolvimento Habitacional Urbano, uma idéia engenhosa que requer,

a nosso ver, um estudo mais detalhado.

O problema do FCVS pode ser resolvido não somente com aporte de recursos, mas também através de uma série de medidas que visem o seu equilíbrio financeiro.

Por fim, apresentamos o plano elaborado, sob a coordenação da Associação das Empresas de Crédito Imobiliário e Poupança do Estado de São Paulo — ACRESP, para o desenvolvimento de um programa para cerca de 4 milhões de moradias a serem construídas nos próximos 4 anos, que consideramos importante para que se possa aquilatar o que representa em recursos, suas fontes e premissas, o enfrentamento de uma pequena parte do déficit habitacional.

CAPÍTULO I - ESTRUTURAÇÃO DO MODELO

1.1. Antecedentes Históricos

É escassa a bibliografia sobre o problema habitacional no Brasil, no período que antecede à implantação do Sistema Financeiro da Habitação.

PINHO DIAS[1] apresenta um levantamento sobre a produção da habitação popular paulistana no período de 1870 à 1914, analisando os projetos e a legislação, registrando sua evolução no período. Embora este trabalho formule uma história da arquitetura paulista do início do século, ele complementa os textos em que nos apoiaremos neste Tópico.

SILVA e SILVA[2] analisa as principais medidas do Estado frente à questão da moradia das classes populares em diferentes períodos de nossa história, destacando inicialmente estas medidas no contexto de São Paulo e Rio de Janeiro, as duas cidades que puxaram o processo de industrialização do país. Procura identificar também as medidas de caráter nacional, no terreno da habitação até 1964, quando se formula no país uma política habitacional de caráter global e mais abrangente.

---

[1]PINHO DIAS, Marcia Lucia Rebello. **Desenvolvimento Urbano e Habitação Popular em São Paulo** - 1870-1914, São Paulo, Nobel, 1989.

[2]SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. **Política Habitacional Brasileira - Verso e Reverso**, Cortez, São Paulo, 1989.

FOOT e LEONARDI[3] ao tratarem das origens da classe operária no Brasil, abordam também as condições de vida dessa classe, no início do século, quando se verificava uma tendência crescente a concentração geográfica dos bairros e vilas proletárias, estas ligadas à localização das fábricas.

As formas típicas de habitação eram os mocambos no Recife, as favelas no Rio de Janeiro e os cortiços em São Paulo. *"Construções místicas de madeira, ou outros materiais baratos, localizadas em terrenos íngremes ou alagadiços, em morros ou várzeas inóspitas, essas habitações populares constituiram um espaço típico na vida das massas trabalhadoras"*.

As leis municipais incentivaram a construção, por órgãos públicos ou empresários particulares, de vilas operárias *"barata e saudáveis em áreas pouco povoadas"*, mas estas não chegaram a ser aplicadas em regra.

PINHO DIAS[4] demonstra que a legislação em 1908 concedia favores para a construção de casas operárias:

> **"As casas destinadas — diz o artigo 1º do novo dipoma legislativo — "a serem alugadas ou vendidas — em prestações a quem não seja proprietário de casa e não tenha recursos para alugar uma higiênica e separada, ficam isentas durante 15 annos" de uma série de impostos municipais, sendo que a Câmara pedirá ao Congresso Legislativo do Estado isenção de outros impostos. Ao Congresso Federal, pedirá "autorização às Caixas**

---

[3]FOOT Francisco e LEONARDI Victor. **História da Indústria e do Trabalho no Brasil**, São Paulo, 1982.

[4]PINHO DIAS, M.L.R. **Desenvolvimento Urbano...**

> **Econômicas para empregarem a quinta parte do seu fundo de reservas em empréstimos hypothecários às sociedades de construção de casas hygiênicas e baratas e às sociedades de crédito, que tenham por fim facilitar a compra ou construção dessas casas". É dado caráter de indivisibilidade a essas casas, "como nas leis francesas".**

O crescimento da população e do número de construções na cidade agravou as condições sanitárias, fazendo com que o Estado, pressionado pelas classes dominantes, se preocupasse com as condições de habitação dos trabalhadores. Os cortiços passaram a ser vistos como foco de doença e desordem, precisando ser saneados, tornando-se proibidas suas construções. (SILVA e SILVA)[5]

PINHO DIAS afirma que "*em 1987, 1900, 1901,1902 e 1908, são claros os esforços para se dar fim aos cortiços ou (e) para incentivar a construção de casas e vilas operárias. Encontrei nos volumes consultados duas plantas de 1895 e 1902 — que, por terem características de cortiço, não foram aprovadas*".

A partir do final do século XIX, até o início de 1920, no auge da economia cafeeira, a forma predominante de habitação foi a moradia de aluguel, que se materializou nos cortiços, diante de um novo padrão de desenvolvimento econômico que se esboçava a partir de 1920, o cortiço passaria a representar um perigo para a saúde pública, seja pelas condições

---

[5] Op. cit.

de insalubridade que apresentava, seja por expressar uma imagem contrastante com a fábrica enquanto unidade produtiva.

O modelo de concentração do trabalhador no centro comercial e ao redor das fábricas, progressivamente cede lugar a um modelo de urbanização caracterizado pela segregação social.

FOOT e LEONARDI[6] relatam que "*numa segunda fase de evolução urbana de São Paulo, posterior a 1930, houve uma crescente expulsão dos contingentes de trabalhadores para áreas periféricas bem distantes (subúrbios industriais). Esta tendência ocorreu em grande parte das cidades industriais capitalistas no mundo, e representou um certo "saneamento" das áreas próximas dos centros de decisão do capitalismo, onde se concentravam inicialmente, os redutos proletários*". O item habitação é progressivamente eliminado do salário do trabalhador, passando ele próprio a resolver seu problema de moradia. Em São Paulo, ele busca como solução predominante o binômio loteamento-autoconstrução, enquanto no Rio de Janeiro a favela passa a ser a principal "*opção*".

Em razão disso, a intervenção do Estado fica sendo fundamental para a mudança do padrão popular de moradia. A criação de um sistema de transporte baseado no ônibus, em progressiva substituição ao bonde em São Paulo, passa a ser fator essencial para definir um novo padrão de urbanização e de habitação popular.

---

[6] FOOT Francisco e LEONARDI Victor. **História da Indústria e do Trabalho no Brasil**, São Paulo, Global, 1982.

No Rio, em 1937, foram criados os Parques Proletários, como decorrência da política do Estado de eliminar e conter a expansão das favelas. Esses parques, eram casas coletivas de madeiras, enfileiradas, que deveriam servir de abrigo provisório para famílias faveladas desabrigadas, tornaram-se, para muitos, a única possibilidade de uma habitação permanente.

Os Parques Proletários representaram, ainda no governo Vargas, uma primeira tentativa de política habitacional, expressando uma mistura de populismo e autoritarismo, e não passaram de amontoados de barracos e currais eleitorais, pois só ia para lá quem tivesse cartão político. (SILVA e SILVA)[7]

Também em 1937, Getúlio Vargas cria as Carteiras Prediais, vinculadas ao sistema de previdência. Significa que o Estado pela primeira vez assume a responsabilidade pela oferta de habitações a segmentos da população urbana.

Em 1942, Getúlio Vargas impõe a Lei do Inquilinato, congelando os aluguéis nos níveis de 31 de dezembro de 1941, o que representa uma intervenção direta do governo para desestimular a casa de aluguel, e leva ao colapso o modelo habitacional até então predominante.

A política do Estado Novo incentiva a difusão da propriedade privada entre a classe média e os trabalhadores melhor remunerados, deixando ao segmento carente da população o

---

[7]SILVA e SILVA, M. O. da. **Política Habitacional...**

ônus de buscar solução para sua moradia, o que é encontrado a custo de elevado sacrifício e falta de conforto impostos pela prática de autoconstrução e pela vida na favela.

É nesse contexto e estimulado pela política populista de massa que entra em ação o programa habitacional através da previdência social, de caráter quase simbólico. Isso porque se verificava grande disponibilidade da força de trabalho, com reduzida parcela absorvida por setores capitalistar, não constituindo, assim, força suficiente para transformar o agravamento das condições habitacionais em ameaça para a continuidade do processo produtivo, fazendo com que a reprodução da força de trabalho fosse assegurada num contexto de superexploração e sem maiores interferências do Estado. (SILVA e SILVA)[8]

Em 1º de maio de 1946 é criada a Fundação da Casa Popular — FCP, que representou o primeiro órgão em âmbito nacional voltado para prover habitações às populações de baixa renda.

AZEVEDO e ANDRADE[9] procederam a levantamento das iniciativas anteriores do Estado brasileiro, no setor habitacional, na fase da *"Fundação da Casa Popular"*, durante a vigência da República populista. O populismo foi sensível ao problema da habitação para as camadas pobres. Contudo, nesse período,

---

[8] SILVA e SILVA, M. O. da. **Política Habitacional...**

[9] AZEVEDO, Sergio de e ANDRADE, Luiz Aureliano Gama. **Habitação e Poder**, Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

apesar de participação política que se dilatava e da exigência de que os governantes acompanhassem com maior atenção os humores da opinião pública dos grandes centros, o desenvolvimento social e, entre seus componentes, a habitação popular, não saíram de modesto posto na escala de prioridades no uso dos dinheiros públicos. Retórica à parte, a Fundação da Casa Popular e iniciativas congêneres nos vários escalões de governo sofreram à míngua de recursos. Pouco se construiu do que se propõe construir. O clientelismo imperou na atribuição das quotas de moradias entre as regiões e localidades e das casas aos postulantes. O "*paternalismo autoritário*", deu a tônica de relacionamento do governo com o público que tinha acesso aos conjuntos residenciais construídos.

Quanto à política desenvolvida especificamente nas favelas, o governo as percebia como doença social e ambiente propício de infiltração e disseminação do comunismo. Em 1947 criou a Fundação Leão XII, através de um pacto entre o Estado e a Igreja, ambos interessados em frear a disseminação do Comunismo que já chegara às favelas. Seu objetivo era a recuperação de favelas, criando Centros de Ação Social, com ambulatórios e escolas; além da ação assistencialista, também interferiu na urbanização de algumas delas.

No segundo período Vargas (1951-1954), a repressão aberta às favelas deu lugar a um controle paternalista, característico da postura populista assumida.

A partir de 1950, o modelo utilizado para implementar a política habitacional pragmática e clientelista do país entra em colapso face à inflação crescente e o retorno dos finan

ciamentos que se davam em parcelas fixas. As demandas a nível de necessidades de consumo se intensificam num quadro econômico que se esboça a partir de 1956 e se consolida a partir de 1964, num quadro de aceleração do processo de urbanização nas décadas de 50, 60 e 70.

Durante o governo de Juscelino Kubitscheck (1956-1960), talvez um dos domínios da política social mais relegado a segundo plano tenha sido a habitação popular.

BORGES e VASCONCELLOS[10] explicam que anteriormente à II Guerra Mundial, os economistas estrangeiros não percebiam toda importância do papel dos investimentos habitacionais no desenvolvimento econômico, o que demonstravam através da relação capital produto, sem considerar os efeitos em cadeia que produz, seus efeitos sobre a taxa de crescimento econômico. Esta relação é mais elevada para os investimentos habitacionais do que para os investimentos industriais. Em outras palavras, os recursos limitados, se canalizados para habitação, impossibilitariam a realização de investimentos mais produtivos. Essa concepção condicionou ou influenciou a política brasileira de desenvolvimento econômico até 1964. Os planos de metas do governo do Presidente Kubitscheck não tratavam do problema habitacional. A tese vigente à época de que esse problema seria resolvido paralelamente e à margem de uma estratégia de desenvolvimento econômico geral. Recomendava-se inclusive uma contração dos investimentos habitacionais para suprir abundantemente de recursos os setores mais produtivos, de menor rela-

---

[10] BORGES, João Gonçalves e VASCONCELLOS, Fábio Puccetti. **Habitação para o Desenvolvimento**, 1974.

ção capital/produto.

O que se constata é um maior agravamento das condições habitacionais das massas populares, num período em que se acentua um processo crescente de urbanização, estimulado pela deterioração da grande arrancada desenvolvimentista assumida nesse governo.

AZEVEDO e ANDRADE[11] revela que já se esboçava, em plena vigência do populismo, a tentativa de deslocar a política de habitação popular do plano das obrigações do Estado, num programa subsidiado, para o plano das soluções empresariais de mercado. A idéia de um Banco para enfrentar a moradia popular surge durante a presidência de Getúlio Vargas, em 1953. A idéia de "*correção monetária*", para os financiamentos habitacionais, data do período de Jânio Quadros na presidência. Estas idéias, que não foram viabilizadas, mostram que a habitação popular não era encarada como "*bem público*", a ser provido pelo Estado mediante o uso dos recursos tributários.

Numa conjuntura de efervescência política e de declínio econômico, a questão habitacional, para o governo de João Goulart, foi contemplada quase tão-somente pelo planejamento governamental que considerou a necessidade de coordenação de recursos e atividades desenvolvidas pelos órgãos encarregados da habitação: Carteiras Imobiliárias dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões e FCP; incremento à iniciativa privada; apoio à construção civil, estudos e pesquisas sobre residências e criação do Conselho Federal da Habitação, como ór-

[11] Op. cit.

gão executa do planejamento governamental[12].

Em suma, no período que antecedeu a implantação do SFH, a intervenção pública é ora repressiva, ora omissa e sem disposição para o enfrentamento da questão da falta de moradia para as classes populares. A habitação popular só é assumida como uma questão social, a partir de 1964, porém, utilizada para cotação das classes populares, para legitimação popular do golpe militar de 1964.

1.2. Implantação do Modelo SFH - Filosofia

A política habitacional brasileira foi implantada pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que criou o Banco Nacional da Habitação, as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, além de instituir a correção monetária nos contratos imobiliários e estabelecer as diretrizes básicas para a aquisição da casa própria.

O Sistema Financeiro da Habitação tem por finalidade criar condições no sentido de facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria, principalmente aos da classe de menor renda da população (art. 8º da Lei 4.380).

---

[12] VIEIRA, Evaldo. **Estado e miséria social no Brasil — de Getúlio a Geisel**, São Paulo, Cortez, 1983.

O contexto em que nasceu o Banco Nacional de Habitação — BNH caracteriza-se pela preocupação de incentivar a indústria da construção civil, através da implementação de programas habitacionais intensivos, na confiança de que seus efeitos multiplicadores se refletissem positivamente nos outros setores da economia, especialmente naqueles diretamente vinculados à construção civil.

Paralelamente, outro fator, de ordem eminentemente política, que teve grande influência para a criação do BNH, foi o da procura da legitimidade que o novo regime almejava conquistar junto aos setores populares. O regime militar procurava mostrar uma imagem de sensibilidade, face às necessidades sociais de amplos setores populares, despertados para a política no início da década de 60.

Com a criação do BNH, o regime autoritário implementa uma política habitacional, enquadrada na lógica empresarial do lucro, disfarçada pelo dogma da chamada "*combinação ótima dos fatores*" e soluções politicamente "*neutras*". O anterior sistema de corrupção primária e de clientelismo paternalista foi suplantado por um sistema mais moderno de "*engenharia social*". A filosofia do BNH enquadrava-se nos princípios da reforma administrativa iniciada em 1964, visando colocar o aparelho estatal nos trilhos de uma racionalidade macro e microeconômica. A política habitacional norteia-se, assim, pela lógica empresarial do retorno de investimento com lucro. Daí a dinâmica ambivalente do BNH, chamado a efetivar objetivos sociais, através de mecanismos empresariais capitalistas, numa articulação difícil entre administração pública e agentes privados.

Essa articulação implica, entre outras coisas, uma centralização normativa da política habitacional pelo Governo Federal via BNH, e na descentralização executiva a favor de agentes privados do capital financeiro e imobiliário, de modo a satisfazer os diversos interesses, das indústrias de materiais de construção, das imobiliárias, das construtoras e financeiras envolvidas no processo de produção e também no consumo (diferentes grupos de população assalariada)[13].

A estruturação de uma política habitacional para o Brasil, uma vez que não existia algu que pudesse ser como tal configurado, apoiou-se numa filosofia de caráter acentuadamente financeiro, privatista e auto-sustentável.

O estabelecimento de mecanismos e planos financeiros e a execução pela iniciativa privada visaram, desde o início, criar condições atrativas de segurança e lucratividade, suficientes para deslocar empresários e capitais e despertar iniciativas compatíveis com as escalas de operações pretendidas pelas autoridades, face ao volume de recursos financeiros disponíveis e canalizados para o PNH.[14]

1.3. Estrutura de Captação e Aplicação

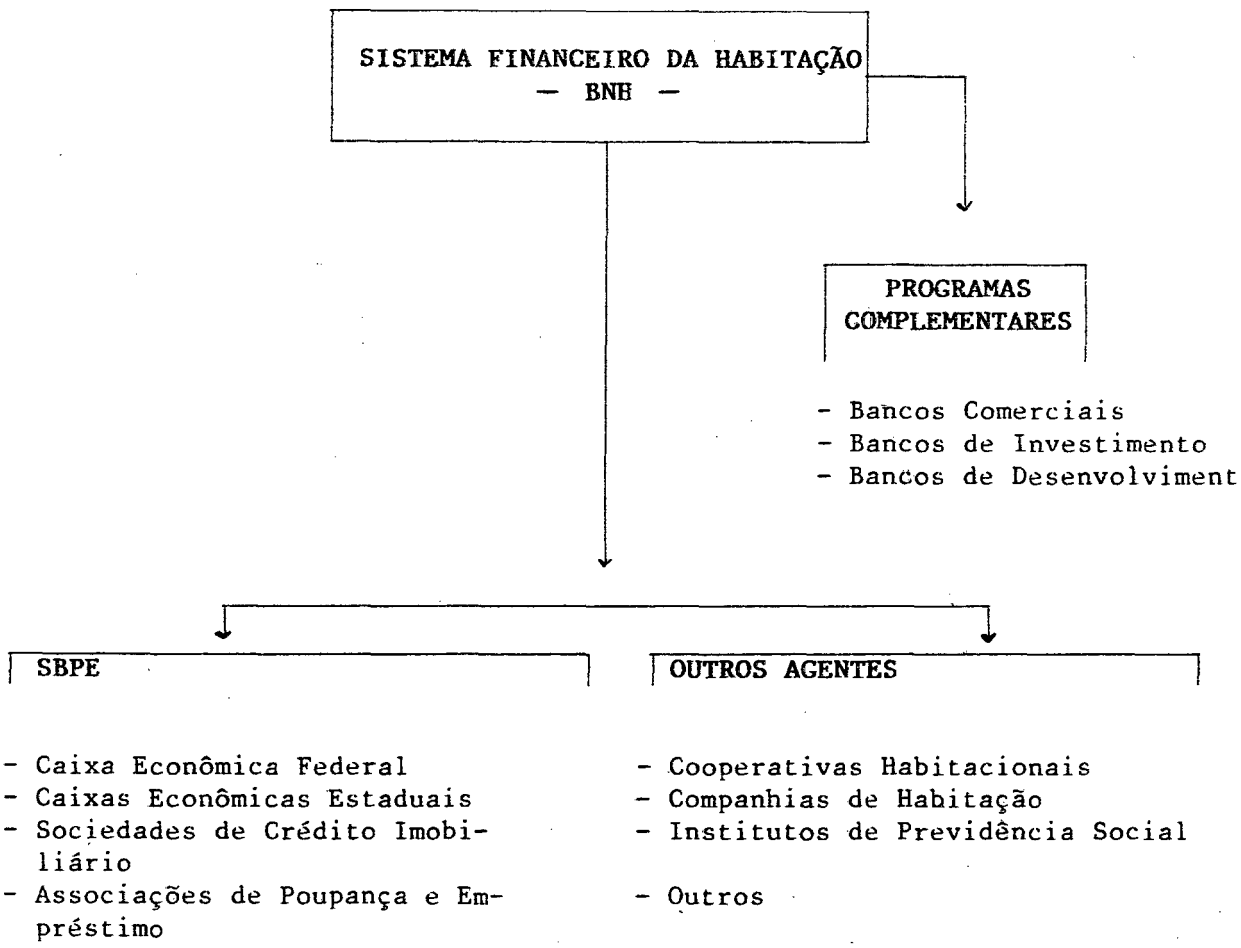
A estrutura básica do Sistema Financeiro da Habi-

---

[13] SILVA, Iranise Alves. **A crise da Moradia**, Agir, Rio de Janeiro, 1987.

[14] BORGES e VASCONCELLOS, Op. Cit.

tação, durante a maior parte de sua existência foi a seguinte:



FONTE: Financiamento Imobiliário no SFH - Ovídio Barcellos Frizzo

O BNH

Por ocasião da sua constituição legal, em 1964, o BNH foi definido como entidade autárquica, com capital inicial de um milhão de cruzeiros. Talvez pela sua inexpressividade inicial os legisladores que aprovaram, em 1964/65, os instrumentos básicos dispondo sobre as instituições financeiras

(Lei nº 4595/64) e disciplinando o Mercado de Capitais (Lei nº 4728/65), omitiram o Banco Nacional da Habitação, o qual, em pouco tempo, se tornaria uma das maiores instituições públicas de financiamentos.

Com a criação do FGTS, o BNH recebeu um grande impulso, tomando proporção não imagináveis, para o que contribuiu, também, o crescimento vertiginoso do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo. Pela Lei nº 5762/71, se transformou em Empresa Pública, como Banco de 2ª Linha, vinculado ao Ministério do Interior. No ano subseqüente, o Conselho Monetário Nacional já contava com um novo membro: o Presidente do BNH. Reconheceu-se, então sua destacada posição dentro do Sistema Financeiro Nacional[15].

O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo — SBPE —

Apesar da sua denominação, pode ser catalogado como um subsistema do SFH. Sua importância avulta, pelo continuado crescimento de sua participação como fonte de recursos financeiros para os financiamentos imobiliários. Constitui a expressão mais destacada dos princípios de descentralização executiva e de auto-sustentação firmados pelo BNH, nos quais a iniciativa e a capacidade empresarial privada desempenham um importante papel.

---

[15] Relatório ABECIP.

O SBPE é integrado pelas Caixas Econômicas Federal e Estaduais, Sociedades de Crédito Imobiliário e Associação de Poupança e Empréstimo, foi extraordinariamente desenvolvido através da captação dos recursos provenientes das Cadernetas de Poupança e das Letras Imobiliárias, além dos depósitos compulsórios oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

O êxito da captação de vultosas somas de recursos financeiros através das Cadernetas de Poupança e Letras Imobiliárias deve-se a remuneração do capital investido pelos poupadores e principalmente da segurança dos depósitos oferecida pelo Governo Federal (Pesquisa de Mercado sobre os hábitos de poupança, conhecimento, uso e imagem da caderneta de Poupança, encomendada pela ABECIP mostrou que *"a grande maioria (83%) concorda que a caderneta de poupança é um instrumento seguro"*.

1. Caixas Econômicas

Dentro do Sistema Financeiro Nacional, de estrutura consolidada pela Lei nº 4595/64, as Caixas Econômicas Federal e Estaduais estão definidas como instituições financeiras públicas de direito privado, auxiliares na execução da política de crédito do Governo Federal.

A Caixa Econômica Federal, criada com a denominação de Caixa Econômica e Monte de Socorro, passou por várias

transformações e tem perseguido objetivos os mais diversos. Entretanto, o objetivo preconizado nas suas origens, por volta do meado do século passado, qual seja o de captar pequenas poupanças sob a garantia do Governo, tem permanecido estável. Com a mesma idéia, surgiram as Caixas Econômicas Estaduais, hoje em número de quatro.

As Caixas Econômicas, instituições financeiras, muitas deles anteriores ao advento da lei que criou o Banco Nacional da Habitação, tiveram papel preponderante na concessão de empréstimos imobiliários e operações hipotecárias. Nesse sentido, levando em conta sua larga experiência, foram incorporadas ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo mediante a manutenção de uma Carteira de Habitação especializada na aplicação dos recursos captados pelas Cadernetas de Poupança e destinados à construção civil ou aquisição da casa própria.

Caixa Econômica Federal atua em todo o território nacional através de uma extensa rede de filiais, subordinando-se a uma única direção nacional, com sede em Brasília. Até sua reestruturação e unificação, ocorrida em 1970, a Caixa Econômica Federal possuia, em cada Estado, dependências autônomas e de administração local, existindo, então, um Conselho Nacional, que ditava a orientação.

Além da Caixa Econômica Federal, funcionam, presentemente, quatro (4) Caixas Econômicas Estaduais: Minas Gerais, São Paulo, Goiás e Rio Grande do Sul, destacando-se as duas primeiras pela sua presença marcante nos respectivos sistemas financeiros estaduais. Por força da Lei nº 4595/64, as

Caixas Econômicas Estaduais equiparam-se, no que couber, à Caixa Econômica Federal.

Sociedades de Crédito Imobiliário

As sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs) foram instituídas pela mesma lei que criou o BNH (Lei nº 4380/64), como instituições de crédito especializado, e se organizaram sob a forma de ações, a funcionarem mediante autorização do BNH e Banco Central do Brasil, objetivando a captação de recursos financeiros para aplicação em financiamento habitacional ou em outro financiamento autorizado pelo BNH. Foram os primeiros Agentes Financeiros privados; criados pelo BNH , e têm desempenhado um importante papel no sistema, pela versatilidade dos intrumentos de captação da poupança popular, bem como pela grande escala de recursos do seu próprio capital.

As aplicações dos recursos das SCI's são basicamente originadas: (a) dos depósitos das Cadernetas de Poupança; b) da emissão de Letras Imobiliárias, colocadas junto ao público e c) de repasses de financiamento. Sua atuação é de âmbito regional, podendo operar em financiamento para construção, venda e aquisição de habitações, de acordo com as limitações emanadas de atos legais e normativos pertinentes ao Sistema Financeiro da Habitação.

De um modo geral, as SCIs estão sujeitas às leis específicas que regem as Sociedades por Ações, bem como às leis

e normas que regem as instituições financeiras de modo geral, no que diz respeito à constituição, eleição e investidura de diretores, alterações de estatutos, aumento de capital, remessa de balanços e balancetes, proibição de certas operações com diretores ou parentes até certo grau, observação de plano de contas padronizado pelo BNH e outras exigências.

Associações de Poupança e Empréstimo

As Associações de Poupança e Empréstimo são entidades mutualistas, constituídas obrigatoriamente sob a forma de sociedade civil, de âmbito regional restrito, tendo por objetivo (a) propiciar ou facilitar a aquisição de casa própria aos associados e (b) captar, incentivar e disseminar a poupança. Elas foram autorizadas a funcionar pelo Decreto-lei nº, 70, de 21 de novembro de 1966, e, de acordo com o art. 2º, tem como características essenciais: I - a formação de vínculo societário, para todos os efeitos legais, através de depósitos em dinheiro efetuados por pessoas físicas interessadas em delas participar; II - a distribuição aos associados, como dividendos, da totalidade dos resultados líquidos operacionais, uma vez deduzidas as importâncias destinadas à constituição dos fundos de reserva e de emergência, e à participação da administração nos resultados das associações.

Companhias de Habitação e Cooperativas de Habitação

Companhias de Habitação — (COHABs)

São sociedades de economia mista constituídas pelos Estados e Municípios que procuram atender as famílias de baixa renda, prioritariamente as que habitam moradias sem condições higiênicas mínimas. Com recursos do BNH e de seu capital próprio, constroem habitações a custos reduzidos para vendê-las a preço de custo mais uma taxa de administração.

Cooperativas de Habitação — (COOPHABs)

São organizações mutualistas criadas em 1966, possuem personalidade jurídica de direito privado, tendo como objetivo atender às necessidades da classe da população com condições de poupança. Em 1966 também foram criados os Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs) como sociedade civil de prestação de serviços, que tem como finalidade acompanhar o Programa das Cooperativas Habitacionais, prestando assessoria técnica de engenharia, arquitetura, jurídica, contábil e financeira, desde a formação da Cooperativa até a ocupação das moradias.

Para se tornar um associado, o indivíduo deve ser sindicalizado ou pertencer a alguma associação de classe, não ser proprietário de imóvel residencial na mesma área, e ter

renda familiar dentro dos limites previstos.

Bancos de Investimento e Banco de Desenvolvimento

Bancos de Investimento

Como integrantes do S.F.H., são agentes para repasses dos recursos provenientes das modalidades do Programa de Financiamento de Materiais de Construção — FIMACO, que oferece meios para se construir, ampliar e reformar a casa própria, financiar a expansão das empresas produtoras de material de construção e o capital de giro dessas empresas.

Bancos de Desenvolvimento

Como integrantes do S.F.H. financiam o capital de giro e o ativo fixo das empresas produtoras e distribuidoras de materiais de construção[16].

1.4. Fontes Básicas de Recursos

Quando a criação do SFH, previa-se como fontes básicas de recursos dotações orçamentárias da União, além de

---

[16] Relatório FGV-C-1705. **Notas sobre o Sistema Financeiro Nacional**, Vera Helena Thorstensen e Arnaldo de Araújo Souza.

poupança compulsória dos proprietários de imóveis residenciais alugados a terceiros, fontes estas que logo se revelaram insuficientes em face da crescente pressão da demanda habitacional do País. Constatou-se, então, a necessidade de se buscar novas fontes de recursos, em bases permanentes e em dimensões que possibilitassem uma ação em maior escala e que, ao mesmo tempo, não fossem inflacionárias, atendendo à política de combate à inflação vigente naquela época.

As Letras Imobiliárias foram instituídas como o primeiro instrumento de captação de recursos. De emissão exclusiva do SFH, não conseguiram porém atingir seu objetivo de fornecer recursos do público suficientes e estáveis por serem papéis de longo prazo (mínimo de 1 ano) e terem concorrentes assemelhados, fora do SFH[17].

Assim o SFH passou a depender dos recursos gerados pelo FGTS — Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, criado em 66. A caderneta de poupança, apesar de instituída em 64, só foi regulamentada em 68, impondo-se a partir daí por suas características e pela simplicidade operacional, assimilada rapidamente pelo público.

A caderneta de poupança surgiu num momento em que muitos não acreditavam na capacidade da população de gerar recursos, através da poupança livre, em volume suficiente para manter ativo todo um ramo de construção civil. Defendia-se

---

[17]Relatório CEF (Mecanismos de financiamento e soluções alternativas de atendimento habitacional adaptados às condições sócio-econômicas da América Latina/1987.

a tese de que os programas de desenvolvimento do País só poderiam ser implementados com o ingresso maciço de recursos orçamentários ou mesmo externos. Afirmava-se que a poupança interna teria grandes dificuldades de expansão, por ser limitada a possibilidade de crescimento da renda de população. Ao contrário, cercadas de garantias e preservadas contra a inflação, elas se avolumaram e em pouco tempo constituiam importante ativo financeiro.

Dessa forma, as fontes principais de recursos com que conta hoje o SFH independem dos orçamentos dos governos federal, estadual ou municipal, permitindo sua utilização sem descontinuidade, sendo provenientes, predominantemente, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e das Cadernetas de Poupança.

— Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) foi criado, em 1966, com a finalidade de oferecer garantia pecuniária aos empregados, com contratos de trabalho regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), contra o risco de perda do emprego, substituindo o regime de estabilidade anteriormente vigente. Atua como espécie de seguro desemprego, quando utilizado nos casos de dispensa do empregado, e como pecúlio, quando sacado por motivo de aposentadoria, podendo ainda ser utilizado para amortização ou liquidação antecipada de financiamento habitacional.

Seus recursos provêm de uma contribuição compulsória dos empregadores, equivalentes a 8% das remunerações pagas mensalmente aos assalariados. Cada um desses assalariados tem depositada em seu nome, em conta vinculada, a quantia a que faz jus mensalmente, a qual recebe atualização monetária trimestral com base na inflação do período, mais juros nominais, atualmente de 3% a.a., capitalizados trimestralmente. As taxas de juros eram, inicialmente, de 6% a.a., o que resulta, hoje, numa taxa média de remuneração dos recursos do FGTS de aproximadamente 3,7% a.a.

Recolhidos pela rede bancária, os recursos do FGTS são canalizados para aplicação nos programas de habitação, saneamento básico e de desenvolvimento urbano.

— Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)

O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) é integrado por agentes autorizados a captar recursos do público, através da venda de letras imobiliárias ou do recebimento de depósitos em cadernetas de poupança, ambos os instrumentos remunerados com juros de 6% a.a. e protegidos contra os efeitos da inflação por meio de correção monetária. Esses recursos caracterizam-se como poupança voluntária e se destinam, basicamente, à produção e comercialização de habitações para classes de poder aquisitivo médio e ainda de imóveis não residenciais, inclusive equipamentos comunitários.

A captação de poupança voluntária, pelo SBPE, iniciou-se, historicamente, com ênfase na captação de recursos através das letras imobiliárias. No entanto, estas, já a partir de 1970, foram suplantadas pelas cadernetas de poupança, em volume de captação, demonstrando ser este um instrumento de maior aceitação popular, devido, certamente, à sua maior liquidez e facilidade de operação pelo poupador.

Por meio de mecanismos de indução, os agentes do SBPE são levados a produzir habitações de interesse social, conjugando recursos originários das cadernetas de poupança e do FGTS[18].

BORGES e VASCONCELLOS-76[19], tratam dos aspectos históricos e filosóficos da poupança pessoal, que consideramos importante, para a compreensão do sucesso da disseminação do hábito de poupar no país.

Uma parcela de renda destinada à aquisição de um bem que produzirá satisfação depois ou além do ciclo de renda, deve ser entendida como poupança. O exemplo mais característico é o da aquisição de uma casa. A casa irá proporcionar satis

---

[18] A Resolução 1.446 e a Circular 1.278, de janeiro/88, baixadas pelo Banco Central (BC), determinam que do bolo das aplicações 15% sejam depositadas compulsoriamente no BC e 65% utilizados no financiamento habitacional. Os outros 20% constituem uma faixa dentro da qual circulam livremente os Agentes Financeiros, aplicando essa fatia arbitrariamente não necessariamente no financiamento à casa própria. Dos 65% a serem aplicados dentro do setor habitacional, 10% se destinam a financiamentos de até 2.500 OTNs; 35%, de 2.501 OTNs a 5.000 OTNs; e 25%, a taxas de mercado.

[19] BORGES, João Gonçalves e VASCONCELLOS. Fábio Puccetti. **Habitação para o desenvolvimento**, 1974.

fação e bem-estar. Essa satisfação pode ser medida em termos de aluguel de mercado, parcela implicita que corresponde à parte consumida ou ao consumo.

Os motivos que se supõe impulsionarem as pessoas a poupar estão, em sua maioria, relacionados à segurança, à forma da distribuição do consumo no tempo em vista de suas expectativas de renda futura, à obtenção de status ou, devido a situação econômica privilegiada, com relação às pessoas de altas rendas.

A poupança pessoal tem as seguintes motivações gerais:

a. diferimento do consumo
b. garantia de renda futura
c. acumulação

Os indivíduos poupam segundo uma dessas motivações ou uma combinação delas. Há ainda os que poupam sem estar estipulados por quaisquer dessas motivações, mas por inércia. É o caso das classes cujas rendas ultrapassam em muito a possibilidade de consumo.

As causas que induzem os indivíduos a poupar no presente para consumir no futuro estão em geral associadas à insegurança. Possibilidades de infortúnios, desemprego, doença, velhice, educação dos filhos, etc., são os fatos que pressionam os indivíduos a não despenderem toda a sua renda atual. Outros, prevendo uma queda na sua renda futura ou aspirados por

um maior nível de renda, são motivados a constituírem uma poupança, reserva ou pecúlio da qual possam obter um fluxo de juros, aluguéis ou outros benefícios. O terceiro motivo nos diz simplesmente que alguns indivíduos poupam pelo desejo de acumulação. Para esses não é relevante distinguir o que será destinado à geração de um fluxo de renda futura daquilo que representa um diferimento de consumo, isto é, o do que se transforma em consumo.

Do ponto de vista individual a poupança depende do nível absoluto de renda. Do ponto de vista coletivo ou social, a essa variável devem-se juntar outras, relacionadas à forma de distribuição de rendas, ao maior ou menor incentivo à poupança ou inversamente ao consumo, etc.

A taxa de juros ou a remuneração real positiva da poupança é um elemento de estímulo à acumulação, bem como os incentivos fiscais à poupança...

Para o pequeno e médio poupador a acumulação da poupança é indispensável à aquisição de bens de consumo durável. Não se compra uma casa em pedaços (indivisibilidade dos bens de raiz), mas com poupança própria e de terceiros (financiamento). Diferem dos possuidores de maiores recursos, tradicionais investidores financeiros e imobiliários, que dispõe de poupança em volume suficiente para aquisição de bens reais...

As características básicas dos investimentos, pelas quais os indivíduos orientam a distribuição de suas poupan

ças por alguns dos instrumentos financeiros e ativos reais, são: a) liquidez; b) segurança; c) rentabilidade.

1.5. Mecanismos e Condições do Financiamento Habitacional

Os mecanismos e condições de financiamento descritos neste capítulo foram instituídos no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o qual foi criado em 1964 com a finalidade de proporcionar o acesso à casa própria, em especial para as famílias de baixa renda e, ao mesmo tempo, contribuir para a geração de empregos, estimulando a indústria da construção civil. Posteriormente, passaram a ser financiados através do SFH diversos itens da infraestrutura urbana, em especial o saneamento básico, o que ampliou o alcance de seus investimentos e o consolidou como instrumento básico de ação do Governo no campo do desenvolvimento urbano. Com vistas a facilitar a compreensão do conjunto de medidas adotadas, destacam-se a seguir as principais características do sistema[20]:

a. utilização de recursos não orçamentários, captados em fontes institucionalizadas e em dimensões compatíveis com a produção de habitação e infraestrutura em grande escala, financiáveis a longo prazo;

---

[20] CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Mecanismos de financiamento e soluções de atendimento habitacional adaptados às condições sócio-econômicas da América Latina**, Rio de Janeiro, 1987.

b. correção monetária dos recursos, através de mecanismos de indexação da moeda, que assegura o retorno do valor real dos empréstimos concedidos e a consequente manutenção do potencial de reaplicação dos recursos;

c. estabelecimento de subsídios internos ao sistema, beneficiando a população de renda mais baixa e, no que se refere à infraestrutura, os estados com menor receita tributária;

d. manutenção de um sistema de seguros e garantias com o objetivo de evitar que as diversas modalidades de operações ativas e passivas sofram qualquer solução de continuidade. Este sistema compreende, entre outros, os seguros de responsabilidade civil do construtor e de cobertura de danos físicos nos imóveis e de morte ou invalidez permanente dos adquirentes da casa própria, bem como os seguintes fundos: Fundo para Pagamento de Prestações no Caso de Perda de Renda por Desemprego e Invalidez Temporária (FIEL); Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias (FGDLI) e o Fundo de Assistência de Liquidez (FAL); e

e. estabelecimento de critério de reajuste das prestações — em decorrência do princípio da correção monetária — de forma a manter corres

pondência com o reajustamento salarial dos mutuários, procurando-se ainda identificar formas de subsídios para redução de prestação.

A criação do instituto da correção monetária foi fundamental para a estabilidade e sobrevivência do Sistema Financeiro da Habitação.

Estabelece o art. 1º do Decreto-Lei nº 19, de 30 de agosto de 1966, que, sobre as aplicações financeiras realizadas através dos Agentes Financeiros credenciados pelo Banco Nacional da Habitação, deve incidir obrigatoriamente a cláusula de correção monetária, como acontece com os depósitos de poupança livre, Letras Imobiliárias e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. A preservação dessa fórmula, corrigindo o valor captado e aplicado, o que vale dizer, corrigindo o valor recebido e emprestado, significa assegurar o equilíbrio do poder aquisitivo da moeda e, com isso, viabilizar a execução dos programas sociais.

Todas as operações vinculadas ao Sistema Financeiro da Habitação eram obrigatoriamente representadas pela Unidade Padrão de Capital (UPC), em seu valor nominal vigente contratado e corrigido monetariamente em consonância com o reajuste do valor nominal da UPC no primeiro dia de cada trimestre civil de acordo com a fixação estabelecida pelo Banco Nacional de Habitação, baseado na correção do valor nominal mensal das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) no correspondente trimestre.

A Unidade Padrão de Capital é uma modalidade de correção monetária adotada aos contratos imobiliários no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, para a uniformidade e simplificação das operações do Banco Nacional da Habitação.Foi criada pelo art. 52, da Lei nº 4380, de 21 de agosto de 1964. A unidade Padrão de Capital correspondia a Cr$ 10,00 em fevereiro de 1964, que foi o parâmetro estabelecido para os posteriores reajustamentos trimestrais.

A modalidade de correção pela UPC não foi alterada com o advento da Lei nº 6423, de 17 de junho de 1977, que dispõe sobre a aplicabilidade de correção monetária com base na variação nominal da Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN). Trata-se de lei geral e suas disposições não afetaram as leis especiais que criaram e disciplinaram a conduta de utilização da UPC nos negócios imobiliários direta ou indiretamente vinculados ao Sistema Financeiro da Habitação.

A Lei nº 6423/77 revogou apenas as modalidades de correção monetária com índices diversos da variação nominal do valor da ORTN, não afetando em consequência a fórmula de correção da UPC aplicada nas operações abrangidas pelo Sistema Financeiro da Habitação. Atualmente, o índice adotado é o VRF — Valor de Referência de Financiamento.

O Sistema Financeiro da Habitação consiste em dois subsistemas,a seguir delineados:

a. um subsistema social, lastreado fundamentalmente nos recursos do Fundo de Garantia do

Tempo de Serviço (FGTS), o qual financia a produção e comercialização de habitações para as famílias com renda de até dez salários mínimos mensais, bem como projetos e obras de infraestrutura urbana, notadamente de saneamento básico, através de uma rede de agentes (companhias estaduais, regionais e municipais de habitação, cooperativas habitacionais, institutos de previdência social, companhias estaduais e municipais de saneamento, governos estaduais e municipais e outros); e

b. um subsistema de mercado, ou Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), lastreado na captação de poupanças voluntárias através de cadernetas de poupança e letras imobiliárias e tendo como agentes financeiros entidades públicas e privadas (caixas econômicas federal e estaduais, sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimo), que financiam basicamente a produção e a comercialização de habitações para famílias com renda mensal acima de cinco salários mínimos, bem como imóveis não residenciais, inclusive equipamentos comunitários.

Tendo sido o SFH concebido como um mecanismo auto-sustentável, ou seja, com estabilidade econômica no tempo e independência de recursos orçamentários para financiar seus investimentos, as suas fontes básicas de recursos — cadernetas

de poupança e FGTS — definem os limites de sua ação econômica e financeira, bem como as condições de seu equilíbrio, inclusive no que tange aos aspectos de liquidez e de solvência, a longo prazo.

O modelo define um perfil das linhas de aplicações que apresentam uma rentabilidade média compatível com os custos dos recursos: linhas de financiamento rentáveis para as camadas da população com maiores níveis de renda propiciam margens para financiamentos subsidiados, a taxas de juros inferiores ao custo, para as camadas mais pobres. No caso de obras de infraestrutura e equipamentos comunitários, estados com receita tributária mais elevada recebem empréstimos com taxas mais altas, a fim de viabilizar a fixação de taxas subsidiadas para os estados com menor arrecadação. De forma semelhante, programas que necessitam de prazos mais longos de retorno, decorrentes da natureza do investimento, são compensados por linhas de aplicações com retorno mais rápido.

Na área de programas habitacionais para famílias de baixa renda, existem ainda diversos tipos de subsídios internos a projetos específicos, procurando atender as faixas de renda mais carentes. Esses mecanismos não são rígidos e busca-se, em cada caso, uma forma de redução dos preços finais das unidades habitacionais destinadas àquelas faixas da população, dentre os quais destacaríamos:

a. a apropriação do valor de venda das habitações nos empreendimentos de interesse social efetua-se pelo tamanho da unidade habitacio-

nal (metros quadrados de área construída) e não pelo seu custo efetivo. Assim, as unidades de menor área têm seu preço de venda fixado em valor inferior àquele custo, uma vez que, nos diferentes tipos de projetos adotados naqueles empreendimentos, é mantida a mesma qualidade de construção das unidades de menor área. Da mesma forma, a incidência das cotas de terreno e de obras de urbanização no custo das unidades menores é inferior à incidência nas unidades maiores, pela utilização do mesmo critério de rateio, independentemente da dimensão do lote que ocupam;

b. a participação dos governos locais (estados e municípios) na absorção dos custos das obras de infraestrutura e dos equipamentos comunitários dos projetos providos por companhias de habitação popular, podendo, para tanto, contar com empréstimos específicos do SFH; e

c. quando viável, a reserva de área no projeto urbanístico do conjunto habitacional, para uso comercial ou industrial, visando sua comercialização a preço de mercado, destinando-se o produto da venda a reduzir o custo das habitações. Em alguns casos, esse mecanismo permite subsidiar quase integralmente o terreno para os adquirentes das habitações.

CAPÍTULO II - AVALIAÇÃO DO MODELO

2.1. Constatação do Esgotamento do Modelo

Inúmeros autores e estudiosos da questão, são unânimes em suas conclusões a respeito do esgotamento do sistema, constatado por:

1. não cumprimento da função social;

2. permanência de alto déficit habitacional e expansão de subhabitações e moradias insalubres;

3. falta de recursos para atender a demanda;

4. *"rombo"* do FCVS; e

5. desarticulação da Política Habitacional

O Quadro a seguir, nos oferece uma visão do atendimento à demandas que obedeceu à lógica do próprio modelo econômico concentrador de renda.

QUADRO - NÚMEROS DE UNIDADES FINANCIADAS PELO SFH

PERÍODOS / FAIXAS	1964/1974	%	1974/1984	%	Total	%
Habitação Popular	245.973	24	1.243.852	39	1.498.825	35
Habitação para a Classe Média	819.971	76	1.954.189	61	2.774.160	65
T O T A L	1.074.944	100	3.198.041	100	4.272.985	100

FONTE: BNH

QUADRO APLICAÇÕES DO BNH EM HABITAÇÃO

Em US$ milhões

PERÍODOS / FAIXAS	1964/1974	%	1974/1984	%	Total	%
Habitação Popular	288	15	3.289	38	3.577	34
Habitação para a Classe Média	1.614	85	5.444	62	7.058	66
T O T A L	1.902	100	8.733	100	10.635	100

FONTE: BNH

Há um consenso entre vários autores (ALBUQUERQUE-85/MARICATO-87/AZEVEDO-82) de que o SFH não cumpriu seu papel social, tendo financiado imóveis para camadas da população que não podem ser enquadradas entre as mais necessitadas, como era seu objetivo inicial, terminando por acentuar as desigualdades sociais, concorrendo para agravar a concentração de renda no

país.

ALBUQUERQUE[21] constata que "*o modelo operacional do SFH perdeu sua característica de programa social na medida em que admite que parcela ponderável dos recursos captados e aplicados (aproximadamente 75%) estejam no âmbito do SBPE, baseado na captação de recursos pelas cadernetas de poupança, pouco atuantes nas faixas de baixa renda*".

Do relatório da CEF, sucessora do BNH, extraímos texto significativo da situação. Diz ele que "*em termos globais, este sistema que contribuiu, em média, com 25% a 30% do número de domicílios no País, não conseguiu, no tempo, produzir habitações com o mesmo perfil da estrutura de distribuição de rendas da população economicamente ativa (PEA), particularmente para os seguimentos com até 5 salários mínimos mensais (US$ 326,00)*".

Endossando esse diagnóstico, o Quadro abaixo nos demonstra:

QUADRO - BRASIL — DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS CONTRATADOS PELO SFH POR FAIXAS DE VALOR DE FINANCIAMENTO — VF (FLUXO NO PERÍODO 1964/85) E DA RENDA MENSAL 1985

FAIXAS		DISTRIBUIÇÃO PEA-%		FINANCIAMENTO DO SFH - %			
RENDA MENSAL (em US$)	VALOR DE FINANCIAMENTO (US$)	SIMPLES	ACUMULADO	NÚMERO		VALOR	
				SIMPLES	ACUMUL.	SIMPLES	ACUMUL.
Até 196	0 - 3899	74,8	74,8	38,6	38,6	11,5	11,5
de 196 a 326	3900 - 7799	11,2	86,0	24,0	62,6	17,0	28,5

FONTE: CEF e FIBGE

[21] ALBUQUERQUE, M.C.C. **Avaliação e Propostas de Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação**, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1985.

O déficit habitacional e de serviços urbanos aumentou nos últimos anos, em função da redução dos investimentos do SFH, e deverá se agravar, dadas as tendências de crescimento conhecidas. O projeto de uma nova Política Habitacional apresentado pelo SECOVI no 2º Congresso Brasileiro da Indústria Imobiliária aponta a necessidade de se apurar efetivamente o déficit habitacional e usa estratificação, inclusive por unidade federativa, pois *"não existe no Brasil qualquer mecanismo para se dimensionar e qualificar o conceito de déficit habitacional"*.

Sabe-se apenas que esse déficit é gigantesco. Apesar de que a cada avaliação da extensão do problema são apresentados números substancialmente diferentes, acorda-se que o número seja fixado em torno de 10 milhões de moradias, além de um acréscimo anual de 500 mil moradias, somente para atender o crescimento populacional vegetativo.

HÉLIO JAGUARIBE[22]. baseando-se no *"Modelo Simplificado das Necessidades Habitacionais"* preparada ainda pelo extinto BNH estima em aproximadamente 14 milhões de moradias e 1,9 milhão de melhorias das já existentes, como necessidades habitacionais para o período 1989-2000.

ALBUQUERQUE[23] calculou as necessidades habitacionais para a década 1980/90 por classes de renda familiar, cons

---

[22] Brasil: Reforma ou Caos.

[23] ALBUQUERQUE, Marcos C. C. **Avaliação e Propostas de Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação**, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1985.

tatando a necessidade de produção de 17,3 milhões de moradias na década de 80. Esta estimativa é para o atendimento ao crescimento vegetativo da população e reposição dos imóveis depreciados e para irradicar a subhabitação que se expande principalmente nas grandes metrópoles do país.

O levantamento indica que 77% do déficit habitacional acha-se concentrado nas famílias de faixa de renda de até 3 salários mínimos concentra praticamente a totalidade do problema habitacional (88,9%) embora englobe apenas 70,5% das famílias brasileiras[24].

Segundo AZEVEDO: "*A falência da política de habitações populares pode ser melhor aquilatada pela expansão do chamado mercado informal, paralelo ou clandestino, formado pelas moradias construídas sem licença das prefeituras, pelas populações de baixa renda. Indício de fraco desempenho do banco é também o crescimento acelerado dos domicílios rústicos nos últimos anos*".

MARICATO também constata que: "*A ausência do Estado junto à grande maioria da população, a de renda mais baixa, define outro lado da política habitacional: o da ilegalidade, dos loteamentos clandestinos, da irregularidade das construções, das invasões de terra, das favelas, dos cortiços, do sobretrabalho na auto construção, de congestionamento habitacional, da promiscuidade, da insalubridade, etc., constituindo o espaço da miséria*".

---

[24] Cadernos Liberais — Instituto Tancredo Neves.

Um diagnóstico elaborado pelo PT[25] observa que:

> **"Outro indicador do esgotamento do modelo atual é o crescimento do número de ocupações de terras públicas e privadas: de 1980 para cá, mais de dez milhões de metros quadrados foram ocupados de forma organizada e massiva. Esses movimentos ocorrem em glebas vazias na periferia, que muitas vezes são espaços reservados para áreas verdes ou proteção de mananciais, ou ainda destinadas à instalação de equipamentos coletivos."**

O problema maior situa-se no segmento de *"habitação popular"*, o qual requer uma ação efetiva do Estado para enfrentamento do mesmo: isto implica em alocação de um volume substancioso de recursos, da ordem de US$ 50 bilhões.

O modelo foi estruturado para ser autosustentável. Montou-se um complexo sistema financeiro que combinava a poupança compulsória com a voluntária, constituída de letras imobiliárias e das cadernetas de poupança.

O Estado recolheria a poupança compulsória, através do FGTS e o SBPE (Sociedade de Crédito Imobiliário, Associações de Poupança e Empréstimo e Caixas Econômicas) captaria a poupança voluntária através da colocação de letras imobiliárias e de cadernetas de poupança. Estabeleceu-se o paradoxo de captar recursos de curto prazo para aplicar a longo prazo.

---

[25] Partido dos Trabalhadores: Brasil Urgente - Lula Presidente — **Questão Urbana.**

A estrutura de custo das entidades do SBPE não se coaduna com as receitas e outros riscos de aplicações em faixas baixas, sendo necessário uma assistência financeira para viabilizar a estrutura de custos e receitas das entidades e assim aumentar a oferta de crédito.

Analisando os fluxos de captação dos recursos, nota-se uma gradativa desaceleração, segundo relatórios da CEF. Ocorre que, sendo a poupança função básica da renda, e que no Brasil são baixos os níveis de renda, o potencial de poupança tende a ser também bastante baixo, quando comparado com as reais necessidades de investimento.

O Sistema Financeiro da Habitação foi estruturado para uma autosustentação dependente de uma economia estável. As perturbações econômicas afetam acentuadamente o financiamento habitacional. Além da inflação, a recessão tem efeito perverso sobre o financiamento habitacional. O desemprego acarreta a queda da arrecadação líquida do FGTS, em razão dos saques causados pelas demissões e pelo achatamento salarial, também aumentam os saques das cadernetas de poupança chegando a superar os depósitos e elevam-se os índices de inadimplência dos Agentes Financeiros, motivados pela inadimplência de mutuários, cuja capacidade de pagamento é comprometida pela recessão.

A presença do Executivo Federal no mercado financeiro, face a necessidade de rolagem de sua dívida e de seu déficit também é danosa para o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

Ao privilegiar a colocação de títulos de curto prazo, com rendimentos pré-determinados, o Governo Federal carrea a poupança financeira privada voluntária em volume substancial, com a finalidade de cobrir os déficits governamentais, concorrendo com o SBPE que canalizariam os recursos para o financiamento habitacional.

O esgotamento do sistema pode ainda ser avaliado através do imenso déficit do Fundo de Compensação de Variações Salariais — FCVS, decorrente dos saldos residuais que serão deixados pelos mutuários no vencimento de seus contratos. Não existem estimativas precisas, pois trata-se de um déficit potencial que dependerá da evolução da inflação e dos reajustes das prestações até o término dos contratos. O valor que é estimado para estes saldos varia de US$ 15 bilhões e US$ 30 bilhões, que deverão ser desembolsados a partir de 1992.

O que se constata hoje é que a Política Habitacional encontra-se totalmente desarticulada, ou que não existe uma política habitacional no país. O argumento principal na qual é fundamentada esta constatação é com relação a falta de uma estrutura organizada, institucionalizada, com a missão de resolver o déficit habitacional.

Para ROMEU CHAP CHAP[26] *"se o BNH não foi um sucesso, só há um responsável: os sucessivos erros cometidos, principalmente, na correção dos rumos da economia, quando surgiram*

---

[26] CHAP CHAP, Romeu. Presidente da FIABICI — Federação Internacional das Profissões Imobiliárias — Capítulo Brasileiro, FSP, 11/05/89 **Proposta para uma Nova Política Habitacional.**

violentos descompassos entre salários de mutuários e prestações da casa própria. Com sua extinção, ficou um imenso vazio na gestão do setor habitacional até hoje não preenchido. O espólio do BNH ficou dividido entre o Ministério do Desenvolvimento Urbano, Caixa Econômica Federal e o Banco Central. A Caixa coube a gestão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, e consequentemente os financiamentos às classes de baixa renda, os programas sociais. O "excesso" de funcionários, quase todas as operações ativas e passivas do BNH e, ainda, o Fundo de Compensação de Variações Salariais, o FCVS.

Ao Banco Central foi destinado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), o Fundo de Assistência de Liquidez (FAL) e o Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias (FGDLI). A reforma do sistema habitacional se delineava por etapas, mas os próximos lances dessa transformação mostraram que não havia motivos para ilusões.

A Caixa Econômica saiu do Ministério da Fazenda e se agregou ao novo Ministério da Habitação, mas já voltou para o Ministério da Fazenda, como instrumento de política econômica do governo, e não mais um importante elo do setor habitacional. Já o Ministério do Desenvolvimento Urbano teve, de lá para cá, três diferentes nomes e um número idêntico de ministros antes de também ser recentemente extinto".

Um breve resumo dos resultados obtidos indica:
a) a canalização para o setor da quantia de 36 bilhões de dólares, gerando investimentos de mais de 50 bilhões de dólares, com ínfima participação de recursos fiscais; b) água potável

a cerca de 68 milhões de pessoas; c) a produção de mais 4,5 milhões de habitações, 60% das quais destinadas a famílias com renda de até cinco salários-mínimos; d) redes de esgotos para atender a 24 milhões de pessoas; e) a presença de obras de habitação, saneamento e de serviços urbanos, financiadas pelo BNH, em mais de 4 mil localidades, situadas em cerca de 2.500 municípios, dos quais 70% com população inferior a 5 mil habitantes.

O Banco atuou ainda como instrumento de redistribuição espacial de renda, ao aplicar nas regiões Norte e Nordeste o quádruplo dos recursos que nelas arrecadara e ao aplicar aos Estados e municípios com menor receita tributária, per capita, taxas de juros sensivelmente inferiores às cobradas dos Estados e municípios mais prósperos do País[27].

Entendemos ser necessário identificar as causas que levaram o modelo a situação atual, porque os fatos demonstram que houve uma fase de grandes realizações seguida de estagnação.

Nos próximos tópicos deste capítulo, procuraremos analisar o comportamento das variáveis que formam o SFH (mecanismos, recursos, estrutura), correlacionando-os, principalmente com as flutuações da política Macroeconômica.

---

[27] Revista Habitação e Poupança - dez/86 — Bartholomeu Bueno de Miranda — **A extinção do BNH.**

2.2. Desarticulação da Política Habitacional

O Banco Nacional da Habitação foi criado pela Lei 4.380 de 21/08/69 com a finalidade específica de resolver o problema habitacional, que na ocasião já era muito grave. Basta atentar-se para o fato de que, nos 30 anos anteriores à criação do BNH, haviam sido financiadas em todo o País somente 123.000 habitações, pelos seguintes órgãos: Caixa Econômicas (federal e estaduais), institutos de previdência, companhias de seguro como aplicação das reservas técnicas.

MARCUS MELO mostra que a criação do BNH está relacionada a uma coalização de forças entre políticos conservadores, nucleados pela UDN e a indústria da construção.

Criado o BNH, foi nomeada presidente a professora Sandra Cavalcanti, que já trazia experiência pelo problema vivido no trabalho ainda incipiente de desfavelamento na Guanabara.

> **"Foi da experiência da COHAB-GB que tendo alcançado grande visibilidade política passa a ser a piece de resistence da campanha presidencial de Carlos Lacerda... Formulado por Sandra Cavalcanti, o plano preconizou a ampliação do sistema das Companhias de Habitação à escala nacional e deixava antrever seu conteúdo populista..."**[28]

---

[28] MELO, Marcus André B. C. Revista Espaço e Debates nº 24, **Classe, burocracia, intermediação de itneresses na formação da política de habitação.**

Antes do golpe militar, Lacerda já anunciara o "*compromisso público*" de instituir um Banco Nacional de Habitação Popular e seu grupo estava consciente de que ele se tornaria o segundo banco mais poderoso do país, capaz de mobilizar as massas urbanas para um projeto populista conservador[29].

Como demonstram AZEVEDO e ANDRADE[30] por trás da implantação de uma nova política habitacional está a intenção de demonstrar a sensibilidade do novo regime às necessidades das massas despertadas politicamente no Governo Goulart, reveladora dessa intenção é a carta endereçada por Sandra Cavalcanti ao Presidente da República, onde é encaminhada a proposta do plano com a sugestão para a criação do BNH:

> **"Aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à Campanha Presidencial de Carlos, mas nós achamos que a Revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfas e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para desenvolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas".**

O esboço do plano apresentado pelo grupo lacerdista ao presidente Castelo Branco sofreu alterações notáveis com base nas demandas do empresariado da construção civil e nas propostas avançadas pelo Ministério do Planejamento, mas foi assegurada ampla autonomia para a consecução do projeto polí-

---

[29] MELO, Marcus. Op. cit.

[30] AZEVEDO, Sérgio de e ANDRADE, Luiz Aureliano Gama. **Habitação e Poder**, Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

tico da UDN. A nomeação de Sandra Cavalcanti, na presidência do órgão seguiu-se a ocupação de outros postos por membros da UDN-GB.

Na ocasião, como é evidente, nenhuma estrutura administrativa possuía o Banco. Poucos funcionários, quase todos recrutados nos órgãos públicos, emprestavam sua colaboração para a arrancada inicial. As possíveis deficiências técnicas e de especialização eram supridas pela grande motivação que trazia o pionerismo do Plano Nacional da Habitação. Para alojar a sede do BNH foi destinado provisoriamente o anexo do Palácio do Catete, com no máximo 1.000 metros quadrados de área, dividido por verdadeiros tabiques.

Não obstante dificuldades de ordem administrativa e financeira, Sandra Cavalcanti passou a percorrer todo o País, não só divulgando a filosofia do PNH, mas também motivando a criação das Companhias de Habitação Popular (Cohab's), para a construção dos primeiros conjuntos para atendimento às classes de mais baixa renda, e de Cooperativas Habitacionais[31].

Os programas previstos para a classe média não foram implantados, o que, segundo MARCUS MELO[32], gerou um conflito interno na aliança entre a facção lacerdista, os promotores imobiliários e a burocracia do Ministério do Planejamento o que leva estes últimos grupos a dar início a uma forte mobilização no sentido de desestabilizar a administração do BNH.

---

[31] MIRANDA, Bartholomeu Bueno de. **Revista Habitação e Poupança**, dez/86, A extinção do BNH.

[32] Ibidem.

Inicia-se, também, um processo de implementação das SCIS e revisão das leis da incorporação e inquilinato. As demandas da indústria da construção canalizadas pelo Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Guanabara — SICCE-GB, referiam-se sobretudo a instituição de uma estrutura de financiamento consubstanciada nos SCI's, que viabilizasse a produção de habitação para a classe media mediante operações de redesconto.

Neste momento há uma redefinição estrutural da política de habitação e é inaugurado um período onde a indústria da construção se torna hegemônica e comanda a formação da política habitacional.

Sandra Cavalcanti, deixa então a presidência, tendo assumido o cargo o jurista Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva, a quem coube estruturar administrativamente o BNH, dar ordenamento jurídico a todos os contratos e convênios firmados pelo Banco, e ainda, iniciar a tarefa de montar o Sistema Financeiro da Habitação.

Em seguida, convocado para assumir o Ministério do Trabalho, Nascimento e Silva deixa a presidência do BNH. Para o seu lugar, em agosto de 1966, foi nomeado o engenheiro Mário Trindade, que já vinha exercendo uma de suas diretorias. Na realidade, em sua gestão foram implementados todos os demais programas do Banco, inclusive os de apoio logístico ao desenvolvimento do Plano Nacional de Habitação. Plano Impacto, de caráter emergencial, para atender a conclusão de prédios de apartamentos, cujas obras se encontravam paralisadas por falta

de recursos; reformulação do programa de Cooperativas Habitacionais para enquadrá-lo dentro do espírito cooperativista, motivando os sindicatos de trabalhadores, para que as mesmas fossem constituídas pelos próprios trabalhadores; programa de Mercado de Hipotecas, que deu à iniciativa privada o instrumental necessário para a sua definitiva integração no Plano Nacional da Habitação; programa de Financiamento de Material de Construção (Fimaco), que se desdobra em três subprogramas: Recon (financiamento direto ao consumidor de materiais de construção); Reinvest (financiamento do ativo fixo para modernização, ampliação e implantação das indústrias de material de construção); e Regir (financiamento para capital de giro das empresas); programa de financiamento aos Institutos da União, dos Estados e Municípios, para atendimento aos funcionáriose militares; e programa de Saneamento Básico (água, esgoto e combate à poluição hídrica).

O programa de cooperativas foi inspirado no ideário conservador da Associação de Dirigentes Cristãos de Empresa (ADCE), a quem caberia a implementação do programa. O objetivo visado era uma contra mobilização conservadora junto ao movimento sindical pelo fortalecimento de líderes conservadores, a partir da montagem de cooperativas habitacionais de trabalhadores sindicalizados.

Ainda na gestão de Mario Trindade, foi montado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, integrando nele as Caixas Econômicas, federal e estaduais; e as Sociedades de Crédito Imobiliário e Associações de Poupança e Empréstimos.

MARCUS MELO[33] revela o conflito que se instala no setor, como sendo decorrente da montagem de um novo subsistema especializado de crédito, num mercado financeiro em crise.

A resistência surgiu das Sociedades de Crédito, Investimento e Financiamento a partir de seu órgão de classe, a ADECIF. A ADECIF constituia um grupo de interesse altamente coeso e articulado com ampla capacidade de mobilização, que havia obtido sucesso em sua campanha contra o mercado paralelo de letras. O surgimento de um novo papel financeiro no mercado, as letras imobiliárias emitidas pelas SCIs, foram combatidas porque estas iriam concorrer com as letras de câmbio, emitidas pelas financeiras. A ameaça era efetiva na medida em que as letras imobiliárias eram indexadas e estas últimas eram transacionais com deságio ou com taxas de juro prefixadas.

A resolução do conflito foi consubstanciada na Lei de estímulo à indústria da construção civil que autorizou as financeiras a emitir letras imobiliárias (artigo 20) e na legislação subsequente que estendeu a correção monetária a outros papéis financeiros e limitou o número de SCIs em que foi limitado o número de Sociedades.

"A integração dos bancos comerciais, por sua vez, na estrutura do Plano de Habitação, só se operou a partir de 1967, quando o princípio de especialização funcional consubstanciado na lei do mercado de capitais foi descartado na gestão Delfim Neto, que passou a incentivar a conglomeração fi-

---

[33] Op. Cit.

nanceira. O Banco Central e o Conselho Monetário Nacional, por sua vez, haviam vetado a operação de bancos comerciais na concessão de crédito hipotecário uma vez que, no passo, o alto grau de comprometimento dos bancos com imóveis nas suas carteiras de empréstimos havia levado a crises de liquidez e criação de instituições ad hoc para debelá-las."

Também na administração Mario Trindade, constatada a insuficiência de recursos para desenvolver os seus programas, por inspiração do então ministro do Planejamento Roberto Campos, e estudos preliminares da instituição, foi instituído pela lei nº 5.107, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço FGTS, e que veio, optativamente, substituir o regime de estabilidade no emprego. A mesma lei conferiu ao BNH a gestoria desse Fundo, com a participação de um Conselho Curador, com representação dos empregados e empregadores.

Os Bancos Comerciais só acreditariam no sucesso do SFH após a criação do FGTS que aumentou os recursos do sistema em 700% no período 1966-1967. A política generosa de permitir a retenção de recursos do FGTS por períodos superiores a 30 dias possibilitou lucros significativos para os bancos. A integração efetiva dos bancos comerciais se deu após a criação do FIMACO[34] (1967) e com a expansão acelerada das cadernetas a partir de 1967.

---

[34] Programa de Financiamento de Materiais de Construção - FIMACO que é executado através dos subprogramas: - RECON - Proporciona os meios para construir, ampliar, reformar ou concluir casa própria. É linha de crédito vinculada ao F.G.T.S. onde os Bancos Comerciais operam como agentes, basicamente para a compra de material de construção. — REINVEST — Financia a expansão das empresas produtoras e distribuidoras de material de construção através do ativo fixo. — REGIR — Financia o capital de giro das empresas de produção de material de construção. Relatório FGV - C-1705 **Notas sobre o Sistema Financeiro Nacional**, Vera Helena Thorstensen e Arnaldo de Araujo Souza.

Na gestão Mario Trindade surge uma grave crise que o levou a se demitir, sendo substituído por Rubens Vaz da Costa. *"O pretexto era a correção monetária, cujo combate também interessava aos maus pagadores. Insistentemente, sem se conhecer a fonte, era divulgado que a correção monetária seria abolida. Essa circunstância aumentava assustadoramente o o número de mutuários inadimplentes".*[35]

Tendo assumido a presidência em uma situação ainda difícil, Rubens Costa, depois de avaliar reflexos daquela crise, passou a pôr em prática as medidas corretivas, afirmando a irreversibilidade da Correção Monetária.

Assim, resolvida a situação dos mutuários inadimplentes, novas definições foram feitas em matéria de programação, em face da transformação do BNH, de autarquia para empresa pública, e ainda a sua caracterização definitiva como banco de segunda linha. Nesta qualidade, os recursos de que dispunha eram repassados por intermédio dos seus Agentes do Sistema Financeiro da Habitação e do Sistema Financeiro de Saneamento Básico, para aplicação nos diversos programas institucionalizados pelo BNH.

A transformação do BNH em banco de segunda linha significou uma tentativa de transferir o ônus externo da política. Na medida em que os Agentes repassam os créditos por ele concedidos e se responsabilizam pelas operações realizados, o BNH teria de transferir um elevado número de créditos,

---

[35] MIRANDA, Bartholomeu Bueno de. Op. cit.

referentes a mutuários de baixa renda, que estavam até então sob sua responsabilidade direta.

O BNH decidiu repassar os créditos para os agentes privados do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que atuam basicamente nas camadas médias, como teste para verificação da possibilidade de atuação empresarial junto à camada de baixa renda, e baseados no maior dinamismo desses agentes.

Um balanço dos três primeiros anos de atuação, mostrou que foram encontradas muitas dificuldades, tendo sido frustradas as tentativas de cobrança dos créditos, esgotando as possibilidades de renegociação.

"Indo contra o diagnóstico corrente, que fazia dos processos de seleção e escolha dos mutuários as causas diretas do abandono e inadimplência, os empresários a quem o BNH transferiu os créditos imobiliários para gestão e cobrança apontavam categoricamente para as limitações do modelo empresarial que se pretendia impor para o mercado de baixa renda. Era a renda, concentrada e mal distribuída, e não as conhecidas fichas sócio-econômicas, o fator decisivo para a insolvência do segmento habitacional de mutuários de baixo poder aquisitivo. A isso se somava a carência de infraestrutura para o funcionamento dos conjuntos." [36]

O BNH continuou sendo o alvo da insatisfação com a política habitacional. Os empresários da construção propugna

---

[36] AZEVEDO e ANDRADE, op. cit.

vam a substituição da lógica empresarial aplicada indistintamente por um modelo de subsídio, para obterem melhor resultados junto à população de baixa renda.

O novo status de banco de segunda linha significaria, por outro lado, a consolidação do arranho entre o setor público e o privado que se delineara na própria concepção do BNH. A este caberia o papel de um fundo catalisador dos recursos habitacionais, ao mesmo tempo que lhe competiria um papel normativo, ditar as regras do jogo. Esse arranjo, se impedia o crescimento desmesurado do órgão, não era garantia de que os objetivos sociais seriam mais efetivamente perseguidos. Os incentivos para levar os agentes no campo social não comportava, a solução dos truques financeiros, pois, na expressão desses próprios agentes, *"os problemas de infraestrutura, no plano físico, e os problemas de educação, de policiamento, de mobilidade populacional, de perda de renda, no plano humano, não podem ser resolvidos apenas com soluções financeiras, de diferenciais de juros, altos ou baixos"*[37].

ALBUQUERQUE[38] identifica entre algumas falhas do modelo de ação do SFH, também o alargamento de funções:

> **"A estrutura básica do sistema BNH"SFH diferenciou-se bastante do seu projeto original (a lei 4380 de 1964) que pretendia a criação de um sistema de captação e de aplicação de recursos bastante semelhante ao modelo norte americano da Federal Housing Administration. No entanto, o SFH atingiu tal vulto, e tal**

---

[37] AZEVEDO e ANDRADE, op. cit.

[38] ALBUQUERQUE, M. C. C. **Gastos Sociais no Brasil e os exemplos da habitação e do saneamento**, Cadernos Liberais, Instituto Tancredo Neves, Brasília, 1989.

multiplicidade de programas e de objetivos, que o transformaram, de um sistema de financiamento habitacional de longo-prazo, num mecanismo que, além de habitação, passou a incluir as áreas como saneamento: infraestrutura e planejamento urbano e comunitário; transporte; apoio nas áreas técnicas, financeira, de estudos e pesquisas; apoio à indústria de construção civil e de materiais; assessoria a estados e municípios; treinamento; desenvolvimento urbano; infraestrutura de serviços industriais de utilidade pública, fomento ao artesanato, ao comércio e a pequenas indústrias, recuperação urbana; e muitas outras. Com isto, distanciou-se da população de baixa renda, da habitação pópular.

Na impossibilidade de sanar todas essas dificuldades o BNH é finalmente extinto em novembro de 1986.

"Desde a extinção do BNH (no final de 86) a gestão da política habitacional ficou perdida entre o Ministério da Fazenda, do Desenvolvimento Urbano, o Banco Central, a Caixa Econômica Federal e o Conselho Monetário Nacional.

O Ministério do Desenvolvimento Urbano, ficou esvaziado e sua atuação se restringe atualmente à formulação de propostas para a área de habitação que, se aceitas, têm de receber um tratamento operacional-financeiro por parte de outros órgãos.

A Caixa Econômica Federal, além de receber os milhares de funcionários do BNH, ainda teve de assumir uma série de encargos, que vão da coordenação e execução do Plano Nacional de Habitação (Planhab) e do Plano de Saneamento Básico (Planasa) às gestões do FGTS, do FCVS, do Fundo de Assistência Habitacional e do Fundo de Apoio de Habitação para a População de Baixa Renda. Como a CEF também é um agente financeiro, essas atividades, a levaram a exercer ao mesmo tempo as funções de chefia e de auto-subordinação.

O Banco Central, sem experiência na área habitacional e com problemas mais urgentes para tratar, como a renegociação

> **da dívida externa, por exemplo, ficou encarregado do SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e do FAL - Fundo de Assistência de Liquidez, além do FGDLI - Fundo de Garantias dos Depósitos e Letras Imobiliárias[39].**

Desde a extinção do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação se ressente de um órgão com Know How para gerenciar os recursos provenientes do FGTS e Poupança, destinados ao financiamento da casa própria.

Em novembro/87 foi criado o Ministério da Habitação e Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, para fortalecer o ministro Prisco Viana que começou a desenvolver uma estratégia nacional de apoio ao presidente Sarney, via programas sociais (GM - 10/11/87). Porém, em janeiro de 1989 foi extinto o Ministério, em meio a polêmicas entre o presidente da CEF e o ministro, desarticulando completamente a política habitacional.

É pertinente, o posicionamento da Associação Brasileira de Cohabs[40] a este respeito:

"O fato é que prostaram o BNH, no momento exato em que ocupava a sua presidência técnico dos mais capazes e honrados. A decisão foi de uma infelicidade atroz, não só porque deixou de definir a conduta de sanear possíveis patologias,

---

[39] CHAP CHAP, Romeu. **Contribuição para uma política habitacional**, São Paulo, Livre Iniciativa, 1988.

[40] ABC — Associação Brasileira de Cohabs. **Subsídios para definição de Política Habitacional de interesse do subsistema social**, 1988, p. 89.

*mas porque não encontraram **sucedâneo perfeito**, para nuclear o subsistema social da habitação. Distanciaram-se da realidade objetiva. A partir da extinção do Núcleo do Sistema Financeiro da Habitação, criaram um condomínio de poder, com a participação de instâncias jejunas de conhecimento sobre o problema habitacional de interesse social. Repartiram a análise e formulação de políticas por um pluralismo de esferas não familiarizadas com todos os problemas da área habitacional. O que o subsistema social da habitação carece é de um órgão ágil, normatizador que possa contribuir com os seus recursos **técnicos e financeiros** para uma política habitacional integrada à política urbana, extinguindo o pluralismo de instâncias existentes. Mas, agora, a classe política pode remover as dificuldades apontadas."*

2.3. Evolução dos Recursos

Em primeiro lugar, cabe destacar a Caderneta de Poupança e o F.G.T.S. como os dois principais responsáveis pela movimentação financeira do sistema.

Até 1969, o FGTS respondeu por 62% dos recursos movimentados, sendo então desprezível a contribuição da Caderneta de Poupança. Com a integração efetiva das Caixas Econômicas no sistema, a partir daí o primeiro perde participação em favor do aumento do segundo, colaborado pelo incremento do mesmo instrumento na área das SCI's e das APE's, este mais efetivo a partir de 1972.

Cabe aqui observar que o incremento das Cadernetas nas SCI's e APE's em verdade representou uma substituição das Letras Imobiliárias que serviram até 1974 de principal instrumento de captação das primeiras entidades.

Tal substituição justificada pelo maior giro e maior custo dos recursos advindos por intermédio das Letras em comparação com as das cadernetas, e por isso, menos adequados as aplicações do sistema, em verdade provocou uma progressiva integração dessas entidades no âmbito operacional dos conglomerados financeiros, face a necessidade de uma extensa rede de captação (agências capilarizadas).

Um aspecto adicional a se considerar, é a manutenção de uma estrutura predominante estatal na mobilização de recursos, pelo sistema (cerca de mais de 75%), ainda que não se leve em conta a existência de certas SCI's sob controle do poder público estadual. E isso ocorre na administração da intermediação financeira, quando, por outro lado, tais recursos em sua quase totalidade tem origem na poupança privada (compulsória, no caso do FGTS, e voluntária, no caso das cadernetas)[41].

No que se refere a evolução dos recursos, o que se constata é que os mesmos tem sido insuficientes e a qualidade de vida está se deteriorando visivelmente nos grandes centros urbanos.

---

[41] ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA — O Banco Nacional de Habitação e o Sistema Financeiro da Habitação.

Isto decorre do fato de se estar diminuindo a parcela da renda poupada internamente, devido ao aumento do consumo público. Os orçamentos públicos vêm sofrendo as consequências dos gastos públicos ainda elevados, da pressão do serviço da dívida interna e do déficit de algumas empresas estatais.

A poupança financeira privada voluntária tem sido carreada em volume crescente para a aquisição de títulos da dívida pública, que, em grande parte, é utilizada para cobrir os déficits governamentais. Em virtude destes fatos é difícil imaginar que o Governo venha a alocar, na área de habitação e infraestrutura, recursos orçamentários em valores superiores aos seus níveis históricos. O elevado nível da dívida externa, por seu turno, limita enormemente as possibilidades de utilização de recursos externos para a realização de novos investimentos em serviços urbanos essenciais.

Assim a poupança interna aparece como a fonte mais importante de recursos para os programas habitacionais, devido ao seu potencial. No entanto, em virtude da notória escassez de capital dos países em desenvolvimento, este potencial é relativo. Conforme pressuposto da teoria econômica, a poupança é função básica da renda. Assim, dado que os níveis da renda dos países em desenvolvimento são relativamente baixos, o potencial de poupança de tais economias tende a ser também bastante baixo, quando comparado com suas reais necessidades de investimento, o que exige criatividade e um grande esforço da sociedade, como um todo, e das autoridades econômicas governamentais, em particular, no sentido de aumentar as taxas internas de poupança em níveis adequados.

A experiência brasileira demonstrou que a poupança interna figura como a maior fonte disponível de recursos, dado que, com a criação do Sistema Financeiro da Habitação, foi possível alcançar resultados expressivos na captação de recursos destinados a financiar os programas habitacionais e de desenvolvimento urbano. Tal sistema não só estimulou a poupança voluntária mas, também estabeleceu mecanismos para a arrecadação de poupança compulsória, a custos mais baixos, uma vez que os recursos derivados da poupança voluntária são naturalmente mais sensíveis às mudanças econômicas conjunturais e tendem a exigir níveis elevados de remuneração, que tornam seus custos de captação incompatíveis com aplicações em programas habitacionais para as camadas mais pobres da população.

Estudos da CEF[42] analisam os fluxos de captação: da poupança voluntária e do FGTS, demonstrando que estes dois instrumentos, juntos, passaram de uma participação de 25%, em 1976, para 36% do total dos haveres financeiros do País, em 1985. Mas, ao longo da década de 80, nota-se uma gradativa desaceleração. O fluxo desses recursos chegou a atingir, na década de 70, um valor anual médio equivalente a quase 2% da renda interna bruta, percentual que caiu, no período de 1980/85, para 1,2% até apresentar índice negativo.

A crescente redução observada na captação através da Caderneta de poupança e do FGTS está associada ao longo ciclo recessivo por que passou a economia brasileira no triênio

[42] Caixa Econômica Federal — **A favor de uma política de financiamento habitacional**, Rio de Janeiro, 1987.

1981/83 e explica a forte retração das aplicações globais do SFH, compreendendo os investimentos em habitação, em saneamento básico e em outros componentes da infraestrutura. As aplicações do SFH, que chegaram a representar 3,4% do PIB, em 1976, atingiram apenas 0,8% do PIB em 1985.

O Relatório Final do Grupo de Trabalho para Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação (TR/SFH)[43] faz uma breve rememoração das principais causas da perda de disponibilidade.

"A crise do Sistema Financeiro da Habitação reflete, preponderantemente, a expressiva redução observada nos recursos destinados ao financiamento dos programas habitacionais, sejam os de origem voluntária (Cadertenas de Poupança), sejam os de origem compulsória (depósitos no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço — FGTS) ou seja, finalmente, os derivados do retorno dos empréstimos concedidos pelo BNH a seus Agentes e por estes aos mutuários. Tal redução decorreu dentre outros fatores:

— *da recessão econômica, adotada como política oficial, que diminuiu, gravemente, a oferta de empregos, a receita do FGTS e a renda de assalariados, atingindo negativamente a captação das cadernetas de poupança;*

— *da política oficial de achatamento salarial com reflexos diretos, ainda uma vez, sobre a*

[43] Presidência da República - M.D.U. - Reformulação - Relatório Final do GTR/SFH, janeiro/1986.

receita do FGTS e indiretos sobre a capacidade de poupar dos assalariados, afetando de forma particular os mutuários do sistema que se viram na impossibilidade de manter, com pontualidade, os seus compromissos com os agentes financeiros, precipitando uma crise de inadimplência e de retorno;

— *da elevada taxa de inflação que incide, perversamente, sobre a estabilidade de um sistema de financiamento a longo prazo, nele introduzindo elevadíssimo grau de incerteza que afeta todos os seus componentes — governo (em especial o BNH), agentes financeiros, produtores de habitação e mutuários.*

— *do aumento do desemprego, resultante da recessão, que pressionou, anormalmente, o FGTS, aumentando o volume dos saques e o uso sistemático do FGTS para minorar a aflição dos mutuários com a amortização das prestações habitacionais;*

— *da altíssima taxa de juros praticada pelo mercado na captação da poupança voluntária aliada à liquidez e segurança das aplicações de curto prazo, diminuindo o poder de competição das cadernetas em relação aos demais ativos financeiros, que o tratamento fiscal privilegiado a elas dispensado não basta para compensar."*

Em 12/10/89, a Lei 7.839 estabeleceu mudanças substanciais para o FGTS, e o aspecto considerado mais positivo foi a criação de um Conselho Curador formado por três representantes dos Trabalhadores, três empregadores e seis integrantes do governo (um representante de cada uma das seguintes entidades: ministérios da Fazenda, do Interior, do Trabalho, Seplan, CEF e BACEN). Editorial da Folha de São Paulo, considera esta medida oportuna:

> **"O histórico das distorções e dos casuismos de que se cerca a gestão desse fundo só poderia recomendar, com efeito, a adoção de mecanismos de controle mais diretos por parte dos que para ele contribuem"...**
>
> **"O propósito inicial, contudo, foi desvirtuado no decorrer do tempo; o FGTS acabou se transformando em um instrumento usado pelo governo com fins políticos."**

O jornalista GILBERTO DIMENSTEIN[44] denuncia a fisiologia com o FGTS, baseada em dados registrados em documentos oficiais elaborados pela CEF, responsável pela administração do FGTS, indicando que a distribuição de verbas com o FGTS se pautou por critérios políticos.

---

[44] FSP, 13/09/89 - **Sarney privilegia aliados para distribuir recursos.**

DISTRIBUIÇÃO DAS APLICAÇÕES DO FGTS

(de janeiro a maio de 89)

Unidade da Federação	Soma das aplicações (em NCz$ **)	Porcentagem das aplicações	Porcentagem da população ***
Amazonas*	26.318.783	4,24	2,67
Alagoas	3.785.983	0,61	1,55
Bahia	41.726.059	6,73	7,75
Ceará	14.098.879	2,27	4,28
Distrito Federal	14.074.136	2,27	1,20
Espírito Santo	7.683.906	1,24	1,67
Goiás	33.089.182	5,34	3,36
Maranhão	72.601.479	11,71	3,42
Minas Gerais	35.362.402	5,70	10,70
Mato Grosso do Sul	15.947.150	2,57	1,18
Mato Grosso	19.602.257	3,16	1,29
Pará	3.864.743	0,62	3,33
Paraíba	31.509.926	5,08	2,19
Pernambuco	11.136.823	1,80	4,87
Piauí	24.814.204	4,00	1,78
Paraná	62.138.229	10,02	6,11
Rio de Janeiro	35.028.186	5,65	9,25
Rio Grande do Norte	7.546.387	1,22	1,56
Rio Grande do Sul	9.504.075	1,53	6,17
Santa Catarina	5.971.748	0,96	2,93
Sergipe	25.261.616	4,07	0,95
São Paulo	118.951.911	19,19	21,78
TOTAL	620.018.064	99,98	99,99

* Contém aplicações no Acre, Rondônia e Amapá.

** Dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal com o total de aplicações em habitação, saneamento e desenvolvimento urbano.

*** População estimada pelo IBGE para 1989.

Conforme demonstra o quadro retro, o Estado do Maranhão que tem apenas 3,42% da população brasileira recebeu 11,71% das verbas federais destinadas a habitação e infraestrutura urbana com os recursos do FGTS. Segundo o jornalista, a decisão de ajudar o Maranhão coube diretamente ao presidente José Sarney.

O Estado de Alagoas, governado então por um adversário do presidente, teve apenas 0,61% dos recursos, embora o Estado tenha 1,55% da população, quase a metade do Maranhão. E a análise pode ser feita com relação aos demais Estados, encontrando sempre razões políticas para favorecer ou desfavorecer os Estados.

Embora a análise seja pertinente, entendemos que deva ser comparada a aplicação em confronto com a captação no Estado, tendo em vista que a legislação que criou o FGTS estabeleceu que no mínimo 50% dos recursos deveriam retornar aos Estados de origem, na forma de financiamentos habitacionais.

O que ocorre é que o dinheiro do FGTS não estava sendo fiscalizado, embora o IAPAS recebesse uma taxa de 0,03% sobre a arrecadação para cumprir esta função. Agora, com o Conselho Curador, a fiscalização passa para o Ministério do Trabalho.

Outras mudanças foram estabelecidas através da Lei 7.839, que apresentamos no quadro a seguir, publicado no jornal OESP, de 15/10/89:

AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES

Como Era	Como Ficou
1. Correção monetária trimestralmente mais juros de 3% ao ano.	1. Correção monetária mensal mais juros de 3% ao ano
2. Total de 35 opções de saque	2. Redução das opções de saque
3. As contas inativas estavam sujeitas as mesmas regras das contas para efeito de saque	3. Permissão de saque nas contas inativas por mais de três anos.
4. As empregadas domésticas não tinham direito ao benefício	4. O FGTS foi estendido às empregadas domésticas.
5. As contas estão espalhadas por vários bancos.	5. Todas as contas em nome de cada trabalhador serão centralizadas num cadastro único.
6. Prazo de 30 dias para os Bancos repassarem o dinheiro arrecadado à CEF	6. Prazo de dois dias úteis para bancos repassarem o dinheiro à CEF.
7. O Conselho Curador, responsável pela administração do FGTS, não incluia os trabalhadores.	7. O Conselho Curador passa a ser formado por três trabalhadores, três empregadores e três representantes do governo.
8. A fiscalização era feito pelo IAPAS	8. O Ministério do Trabalhador ficou responsável pela fiscalização.
9. Os recursos eram aplicados em infra-estrutura urbana, saneamento e habitação	9. 60% dos recursos serão aplicados em habitação popular.
10. O empregador que depositasse fora do prazo legal pagava multas de 10% a 20% de acordo com o atraso. Se depositasse fora do trimestre, multa de 20% mais correção monetária do período.	10. O empregador que não depositar até o quinto dia útil do mês terá de pagar correção monetária mais juros de mora de 1% ao mês e multa de 20% sobre o valor atualizado. Se pago dentro do mês a multa cai para 10%.

Para a ABECIP[45], o FGTS cumpriu papel essencial à revisão das relações entre as empresas e os empregados no País, simultaneamente à capitalização que pôde promover na esfera federal, ensejando a consolidação do BNH — Banco Nacional da Habitação. Bem assim, promovendo um entendimento de qualidade muito superior à do velho regime da estabilidade após 10 anos de atividade numa mesma empresa, que conferia a seus titulares uma espécie particular de direitos a entravar ambos os signatários principais dos contratos de trabalho...

A crise do FGTS, portanto, não pode ser imputada a um único órgão ou setor. A rigor, inclusive as lideranças sindicais deixaram de denunciar ou exercer, em tempo hábil, seu direito de investigar a administração dos recursos, vitais tanto para objetivos de política econômica quanto para a segurança dos trabalhadores em nome dos quais foi criado o Fundo.

Com efeito, a possibilidade expressa de utilização dos recursos para aquisição da casa própria representou fator importante de estabilidade social, do ponto de vista dos mutuários, e de ampliação da oferta de habitações, sob a ótica de agentes empreendedores, cujos projetos ganharam viabilidade econômica.

---

[45] Editorial — Revista Habitação e Poupança, agosto 1989. **O FGTS é de seus Titulares.**

2.4. Limitações dos Mecanismos

O instituto da correção monetária foi o fato preponderante para o desenvolvimento do sistema de financiamento habitacional e de saneamento. De um lado, a correção impede perdas reais aos poupadores. De outro lado, viabiliza o financiamento a longo prazo, na medida em que permite o giro real dos ativos.

> **"Sem a correção monetária, o mercado de hipotecas se restringiria a um escasso balcão de distribuição de benesses, como eram os financiamentos da Caixa Econômica no início da década de 1960".**[46]

A persistência de um processo inflacionário, que se tornou agudo nos últimos anos, forçou a indexação quase que generalizada da economia, tornando os fatores geradores de renda altamente interdependentes.

Em todo esse processo de reajustes em cadeia, existe um aspecto basilar que deve ser observado, de forma a não interromper sua auto-sustentação: é o *"princípio de isonomia"*, ou seja, o princípio de que determinados fatores devem ser governados pelas mesmas leis.

Estes princípio, no Brasil, foi abandonado na fase aguda de ajustamento da economia ditada pelos constrangimentos externos. A adoção de medidas monetárias, baseadas no receituário econômico ortodoxo, levou uma política de achata-

---

[46] SIMONSEN, Mário Henrique. Revista Habitação e Poupança, julho/85 — **Os dilemas do Sistema Financeiro da Habitação.**

mento salarial. Isto provocou a fixação de índices de reajuste salarial inferiores aos índices de correção das prestações dos financiamentos habitacionais. A par disso, a recessão experimentada pelo Brasil no período 80/84 comprometeu seriamente os níveis de emprego, causando desemprego recorde na história econômica do nosso País.

As consequências desses dois fatos foram:

— Queda na capacidade de solvência dos financiamentos, reduzindo o retorno dos ativos;

— Queda da capacidade de poupar da população economicamente ativa, reduzindo os recursos para novos financiamentos;

— Menor arrecadação da poupança compulsória pelo Banco Nacional da Habitação, devido ao desemprego e à queda da massa de salários;

— Contração da demanda habitacional, acarretando a acumulação de estoques e comprometendo a solvência dos agentes construtores, financiados do sistema;

— Redução do ritmo de valorização dos imóveis, que passou a evoluir abaixo da inflação, comprometendo a garantia dos financiamentos;

— Queda da lucratividade do setor, devido ao aumento dos custos e ao giro mais lento dos ativos[47].

Para SIMONSEN, esse postulado (isonomia da correção monetária) foi violado logo no nascedouro do sistema, com a queda de salários entre 1964 e 1967. O remédio então encontrado foi a criação do plano de equivalência salarial. Daí até 1978 o sistema funcionou sem maiores problemas. Em 1979 e em 1980 os mutuários conseguiram até um substancial subsídio implícito, com a correção monetária prefixada bem abaixo da salarial. A partir de 1981, no entanto, começaram a surgir os primeiros focos de desequilíbrio, com o achatamento do poder aquisitivo da classe média. Em 1983, com a explosão da taxa inflacionária e com a aplicação do Decreto-Lei 2.065, o problema começou a assumir proporções alarmantes. Ao descasamento das correções adicionou-se o dos intervalos de reajustes apenas uma vez por ano, enquanto que os aumentos salariais seguiam a regra da semestralidade. O resultado é que os mutuários ganhavam enorme folga de renda real nos reajustes impares seguidos de um brutal aumento das prestações nos reajustes pares.

Um outro fator de constrangimento para os mecanismos foi decorrente da presença marcante do Executivo Federal no mercado financeiro, face às necessidades de rolagem de sua dívida e de seu déficit.

---

[47] SIMONSEN, Mário Henrique. Revista Habitação e Poupança, Abril/85 - **Rumos do Sistema Financeiro da Habitação.**

Este fato determinou a decisão do Banco Central, de alterar o perfil da Dívida Pública, passando a privilegiar a colocação de títulos de curto prazo, com rendimentos pré-determinados. Para tanto, foi necessária a adoção de uma fórmula de correção monetária que permitisse conhecer com antecedência mínima de 30 dias a taxa de correção, facilitando dessa forma ao mercado a determinação antecipada da taxa real de recuperação do papel público.

A hipótese de relativa estabilidade da taxa real de juros é essencial ao funcionamento do mercado de hipotecas, por uma razão central: um sistema financeiro de habitação capta recursos a prazo curto para emprestá-los a prazo longo. A caderneta de poupança de hoje financia empréstimos contratados há cinco ou dez anos atrás. Isto posto, o rendimento real das cadernetas de hoje, deve ser compatível com as taxas de financiamento do passado.

Obviamente nenhuma economia pode assegurar a imutabilidade das taxas reais de juros, e isso era sabido quando se concebeu o Sistema Financeiro de Habitação. Como este último precisa captar recursos a juros reais fixos, até o final da década de 1970 o governo teve dois cuidados: primeiro, evitar as combinações de políticas que elevassem excessivamente as taxas reais oferecidas pelos demais títulos; segundo, caracterizar a caderneta de poupança como um ativo financeiro diferenciado. Primeiro porque, fora as ORTNs, trata-se da única aplicação com correção variável. Segundo pelo privilégio da divisibilidade: a caderneta era a única aplicação acessível às pequenas poupanças. Terceiro, o mercado aberto se realizava com

Letras do Tesouro Nacional, com juros reais predeterminados. Quarto porque, em contraste com os demais títulos emitidos pelas instituições financeiras, as cadernetas eram garantidas pelo governo até 3.500 UPCs.

Nos últimos anos essa proteção à caderneta foi sendo gradualmente minada. O mercado aberto passou a ser dominado pelos títulos do Governo Federal, que rendem a mesma correção monetária das cadernetas, juros reais muito maiores, e garantias ainda superiores, já que são títulos emitidos pelo próprio Tesouro Nacional (ou pelo Banco Central, em nome do Tesouro).

Isto acarretou fuga de capitais para outras aplicações, minando os recursos dos Agentes, que passaram a ter problemas de liquidez e retraiu a indústria de construção habitacional.

A Equivalênca Salarial

A necessidade de adequar as prestações da casa própria à capacidade de pagamento dos adquirentes conduziu ao estabelecimento de longos prazos de retorno para os funcionamentos habitacionais, como forma de reduzir os valores iniciais das prestações.

Dadas as incertezas da política econômica, aliadas ao crônico processo inflacionário e, principalmente, ao baixo poder aquisitivo dos salários reais, verificou-se, no

Brasil, a necessidade de criação de um sistema de atualização das prestações que conciliasse, no tempo, a recuperação do capital investido, em termos reais, com a capacidade de pagamento dos adquirentes da casa própria.

Da sua criação até novembro de 1984, o SFH experimentou diversas fórmulas, não satisfatórias, de reajuste das prestações habitacionais, sendo que as mais representativas foram a adoção do salário mínimo ou da correção monetária integral como padrão de reajuste, notadamente associados ao chamado Plano de Equivalência Salarial, o qual assegurava a compatibilidade entre a periodicidade e a época de reajuste das prestações com as dos salários dos adquirentes.

Com o recrudescimento inflacionário ocorrido a partir de 1981, conjugado com a queda dos salários reais decorrentes das sucessivas leis salariais que vigoraram a partir de 1979, até 1985, e da profunda recessão econômica observada no triênio 1981/83, o SFH passou, ao longo do triênio 1983/85, por forte crise de incapacidade de pagamento por parte dos detentores de financiamentos habitacionais, uma vez que, ao longo do último período mencionado, os reajustes das prestações foram significativamente superiores aos dos salários, notadamente nos estratos intermediários e superiores da classe média.

O descrito quadro geral de dificuldades conduziu, finalmente, o SFH a reformular, a partir de 1º de novembro de 1984, o Plano de Equivalência Salarial, o qual passou à adotar como padrão de reajuste das prestações o mesmo percentual e a mesma periodicidade e época de reajuste dos salários das res-

pectivas categorias profissionais dos adquirentes.

O conjunto dos mecanismos de proteção aos adquirentes, exigiu a criação do Fundo de Compensação de Variações Salariais, em 1967, e do Fundo de Assistência Habitacional (FUNDHAB), em 1984, destinados a cobrir os riscos de formação, até o final dos prazos contratuais, de saldos devedores residuais, os quais são quitados por aqueles fundos, junto aos agentes financeiros detentores dos respectivos créditos.

2.5. FCVS — Concessão Indiscriminada de Subsídios

Logo nos primeiros anos de funcionamento do Sistema Financeiro de Habitação, verificou-se que ele sofria impactos desfavoráveis pela não uniformidade dos critérios de correção da UPC que se reajustava trimestralmente, os salários só eram corrigidos uma vez por ano; até outubro de 1979, e semestralmente daí por diante. Criou-se, por isso, o Plano de Equivalência Salarial, onde as prestações se reajustavam uma vez por ano, de acordo com as variações do salário mínimo, enquanto que os saldos devedores eram reajustados pela UPC, a mesma moeda que remunerava as cadernetas de poupança. Isto posto, ao fim do contrato de financiamento, poderia restar um saldo devedor remanescente, já que saldos devedores e amortizações eram corrigidos por critérios diferentes. Esse saldo remanescente seria pago às Sociedades de Crédito Imobiliário pelo Fundo de Compensação de Variações Salariais do BNH. Esse fundo era constituído cobrando-se dos mutuários um adicional

sobre as prestações, por intermédio do denominado coeficiente de equiparação salarial (CES), fixado pelo BNH.

Nos últimos anos, o FCVS acumulou sério déficit potencial, devido a vários fatores:

a. a aceleração da inflação exigia, como contrapartida um aumento do coeficiente de equiparação salarial, não apenas para equilibrar atuarialmente os novos contratos, mas também para corrigir o conseqüente desequilíbrio nos antigos. O BNH, por razões que não cabe aqui analisar, não reajustou o CES com a presteza necessária;

b. em 1979, ao transformar-se os reajustes salariais de anuais em semestrais, o governo esqueceu-se de estender o mesmo regime de semestralidade ao financiamento do Plano de Equivalência Salarial. Isso não apenas agravou os problemas do FCVS, como criou um potencial de inadimplência para os mutuários, cujas prestações eram reajustadas só uma vez por ano, mas a taxas extremamente violentas;

c. para atender aos protestos dos mutuários do SFH, em 1984 e em 1985 o governo adotou políticas extremamente generosas de sub-reajustamento das prestações, inclusive para induzi-los a aceitar reajustes semestrais ao invés

de anuais.

Com isso, a situação dos mutuários do BNH mudou cento e oitenta graus. Em 1984, as prestações se diziam insuportáveis para os mutuários. Hoje elas são extremamente reduzidas, quando comparadas às rendas familiares, ao valor de mercado dos aluguéis e, sobretudo, quando confrontadas com os aluguéis novos. Essa transferência para os mutuários operou-se à custa do crescente desequilíbrio do FCVS[48].

Em 1986, com o Plano Cruzado, as prestações da casa própria foram convertidas de cruzeiros em cruzados pelo critério da média real, em substituição ao pico. Em regulamentos posteriores, tratou-se de transferir o ônus desse benefícios para os agentes do SFH, por um decreto que implodiu a UPC. Como os recursos do SFH, particularmente os das cadernetas de poupança, continuavam a reajustar-se pelo pico, o sistema estava potencialmente condenado à insolvência. Em 1987, o governo resolveu redefinir a UPC de modo a restabelecer a saúde dos agentes do sistema, só que, mais uma vez, à custa do FCVS. No Plano Verão, as cadernetas de poupança passaram a ser remunerada pela LFT, mais uma vez à custa do Fundo sem fundos.

> **"O resumo da ópera é muito simples. Os mutuários do SFH pagam hoje prestações irrisórias pelas casas e apartamentos que compraram, inclusive casas de campo. Na média, elas equivalem a cerca de 10% do que representaria o aluguel de um imóvel correspondente. Em compensação, como o sistema não recebe de volta os**

---

[48] SIMONSEN, Mário Henrique. Revista Habitação e Poupança, agosto/86 — **O Plano Cruzado e o SBPE.**

> **recursos reais que emprestou, não há dinheiro para novos financiamentos. Quem está pagando a conta disso tudo são os favelados, que nem encontram emprego numa construção civil atrofiada nem conseguem perspectivas para o financiamento da futura casa própria"[49].**

Para melhor visualizar o nível de aprofundamento dos problemas do FCVS em função dos aspectos acima, foram desenvolvidas simulações dos saldos residuais potenciais dos contratos firmados pelos Agentes Financeiros do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo — SBPE, ou seja, considerando somente as aplicações lastreadas por recursos de poupança, acrescidos da pequena parte daquelas lastreadas pelo FGTS destinadas às cooperativas habitacionais. Assim, por falta de dados, não foram considerados os contratos do SFH realizados por COHABs, Prefeituras, Associações de Classe, etc.

Por essas simulações, antes do advento do Plano Verão, o saldo residual potencial, a valores de janeiro de 1989 dos contratos do SBPE, seria de NCz$ 10,98 bilhões, com a participação de NCz$ 7,94 bilhões do FCVS e NCz$ 3,04 bilhões dos Agentes Financeiros do SBPE. Após o Plano Verão, com o congelamento das prestações para posteriores reajustes pelo IPC versus a correção do saldo devedor pelo rendimento das LFT em fevereiro, março, abril e maio, aqueles valores foram majorados para NCz$ 22,87 bilhões, NCz$ 16,54 bilhões e NCz$ 6,34 bilhões, respectivamente, representando um crescimento de cerca de 108% nas responsabilidades do FCVS e dos Agentes Financeiros do SBPE.

---

[49] SIMONSEN, Mário Henrique. Revista Exame, 17/05/89, **Como foi morta a boa idéia do SFH.**

Em matéria publicada no Jornal da Tarde[50], é apresentado o valor estimado pela ABECIP para o "*rombo*" da ordem de NCz$ 78 bilhões (nível de outubro/89), podendo chegar a NCz$ 100 bilhões se incluidos os financiamentos com recursos do FGTS, como os das Cohabs. Atualmente, 96% dos 3,2 milhões de mutuários pagam prestações de até nCz$ 500,00, sendo 57% desse total com prestações de, no máximo, NCz$ 100,00[51].

Formado com contribuições dos mutuários (3% das prestações), dos agentes financeiros (0,025% a cada trimestre sobre o saldo dos empréstimos) e 2% sobre o valor de venda de cada imóvel financiado, o FCVS foi criado justamente para cobrir eventuais resíduos. A Caixa Econômica Federal, responsável pela gestão do Fundo, admite que o FCVS não conseguirá arcar com os resíduos a partir de 1993. Mas, segundo os agentes, desde 1986, eles já não estão conseguindo se habilitar junto ao Fundo para receber os resíduos dos contratos que venceram neste período, e que deveriam ser pagos em cinco anos.

Segundo cálculos do economista e professor de Matemática Financeira, JOSÉ DUTRA VIEIRA SOBRINHO, nas atuais condições, em dez anos o rombo duplicaria. Para chegar a essa conclusão, Dutra fez uma série de projeções considerando a hipótese de a inflação ficar em 30% até o final deste ano e em 10% a partir de janeiro de 90, até o encerramento dos contratos. Mas ele observa que as projeções feitas com outros níveis de inflação não apresentaram alterações significativas na

---

[50] TOLEDO, Denise Campos de. JT, 16/10/89 - **Subsídio deixa rombo de NCz$ 100 bilhões.**

[51] DCJ, 02/02/90 - **SFH, Rombo pode chegar a NCz$ 78 bilhões em 95/97.**

evolução dos saldos devedores, dos contratos que utilizou como base para seus cálculos. Dutra salienta ainda que o rombo potencial do sistema passa, provavelmente, de NCz$ 100 bilhões, já que as projeções feitas pela Abecip consideram apenas os contratos firmados no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), deixando de fora os financiamentos concedidos com os recursos do FGTS, como no caso das Cohabs, por exemplo.

QUADRO - EVOLUÇÃO DOS SALDOS DEVEDORES (EM OTN/VRF)

(média anual de 4 contratos)

ANO DO CONTRATO	Valor Financiado	Jan/84	Jan/85	Jan/86	Jan/87	Jan/88	Jan/89	Julho/89	% do valor original do financiado
1972	750,61	399,46	391,42	391,36	403,51	455,96	481,21	495,21	66
1973	1.173,62	724,72	724,08	735,52	769,92	875,52	928,31	958,61	82
1974	973,99	659,43	660,56	670,84	703,41	801,80	854,66	881,92	91
1975	1.508,88	999,60	982,46	999,59	1.049,01	1.198,05	1.276,99	1.318,72	87
1976	2.228,62	1.456,78	1.428,92	1.470,96	1.521,86	1.724,40	1.835,42	1.897,24	85
1977	1.628,37	1.073,36	1.034,70	1.022,13	1.049,33	1.182,86	1.257,40	1.301,47	80
1978	1.782,70	1.315,22	1.283,81	1.283,46	1.331,87	1.509,57	1.609,70	1.665,16	93
1979	1.928,57	1.640,34	1.617,69	1.635,38	1.681,72	1.893,32	1.996,33	2.057,11	107
1980	1.524,13	1.520,31	1.518,87	1.556,44	1.641,89	1.880,92	2.007,87	2.074,63	136
1981	2.094,73	2.019,27	1.956,22	1.961,92	2.032,86	2.315,48	2.428,85	2.502,73	119
1982	2.432,52	2.422,96	2.396,46	2.445,39	2.557,03	2.932,59	3.072,98	3.167,14	130
1983	1.822,43	2.001,42	2.041,92	2.085,60	2.157,92	2.436,55	2.571,89	2.640,79	145
1984	1.536,82	—	1.880,46	1.890,15	1.964,69	2.223,26	2.347,59	2.417,26	157
1985	2.293,63	—	—	2.709,71	2.718,49	2.986,45	3.072,30	3.143,77	137
1986*	2.443,41	—	—	—	2.393,83	2.390,47	2.423,23	2.470,55	101
1987	2.289,16	—	—	—	—	4.442,75	2.456,75	2.499,72	109
1988*	3.019,41	—	—	—	—	—	2.936,48	2.957,70	98
MÉDIA	1.848,92	—	—	—	—	—	—	2.026,98	110

* refere-se apenas à um contrato

FONTE: JT, 16/10/89, p. 6.

No quadro de evolução dos saldos devedores anteriormente apresentado, o economista mostra o comportamento dos saldos devedores dos contratos firmados entre 1972 e 1988, com base em dados reais de uma mostra composta por 62 contratos. Os dados de cada ano são resultantes da média aritmética de quatro contratos, com exceção dos anos 86 e 88, em que se considerou apenas um contrato. Os dados mostram a evolução crescente dos saldos a partir de janeiro de 86 e a relação entre os saldos, em julho/89, e o valor inicial do financiamento. Por aí dá para se perceber a situação "*caótica*" em que se encontra o sistema: após vários anos de amortização, a média dos saldos devedores de julho/89 representa 110% da média dos valores originalmente contratados. Isso quer dizer que, para cada 100 OTN/VRF de financiamento obtido, o mutuário devia, em julho, 110 OTN/VRF.

O caso mais grave é dos contratos firmados entre 80 e 85 e que estão com um saldo médio superior a 137% da média do valor dos financiamentos. E esse foi justamente o período em que se financiou o maior número de unidades — 1.850.000, segundo a Abecip.

No quadro a seguir, José Dutra mostra a evolução do saldo devedor de um contrato firmado em 25/08/76, correspondente a um financiamento de 3.405,87 OTN/VRF, pelo sistema PES/SAC, em 180 prestações e a uma taxa de 9% de juros ao ano. A projeção feita até o vencimento do contrato, em 25/08/91, indica que o mutuário, ao pagar a última prestação, ficará devendo mais de 81% do valor financiado originalmente, e que, de acordo com as regras do contrato, será de responsabilidade do FCVS.

QUADRO - EVOLUÇÃO DO SALDO DEVEDOR (CASO REAL)

DATA	Nº de Ordem da Presta-ção Paga	Saldo Devedor (em OTN/VRF's)	Índice 25/08/76 = 100
25/08/76	0	3.405,87	100,00
25/01/77	4	3.408,00	83,10
25/01/78	16	2.830,31	77,05
25/01/80	40	2.431,34	71,39
25/01/81	52	2.250,89	66,09
25/01/82	64	2.093,10	61,46
25/01/83	76	1.953,41	57,35
25/01/84	88	1.834,95	53,88
25/01/85	100	1.768,99	51,94
25/01/86	112	1.765,46	51,84
25/01/87	124	1.820,44	53,45
25/01/88	136	2.041,11	59,93
25/01/89	148	2.237,21	65,69
25/01/90	160	2.447,45*	71,86*
25/01/91	172	2.656,69*	78,00*
25/01/91	180	2.767,76*	81,26*

* Valores estimados prazo 15 anos (180 prstações). Taxas de juros 9% a.a. Sistema de Amortização: SAC. Reajuste pelo Salário Mínimo.

FONTE: JT, 16/10/89, p. 6.

QUADRO - EVOLUÇÃO DOS SALDOS DEVEDORES DOS CONTRATOS

(firmados a partir de agosto de 1987 - em OTN/VRF)

D A T A	ATÉ 2.500 ACIMA SALDO DEVEDOR	
	Contrato de 26/02/88	Contrato de 30/09/87
Do Contrato	1.870,00	3.019,41
Em Outubro/89	1.895,30	2.963,99
Em 2 anos*	1.956,17	2.979,14
Em 3 anos*	1.991,47*	2.987,79
Em 5 anos*	2.073,53	3.007,56
Em 10 anos*	2.366,76	3.075,46

* A partir de outubro/89

Obs.: 10% da inflação a partir de jan/90

Dutra procura demonstrar que os saldos são crescentes, em termos reais, também para os contratos firmados de acordo com as novas regras, que entraram em vigor em agosto de 87 e que prevêem que os mutuários, com financiamentos superiores a 2.500 OTN/VRF, serão responsáveis pelos resíduos de saldos devedores.

No contrato firmado em 30/09/87 (o mutuário não é responsável pelo resíduo), saldo em outubro de 89 já é maior

que o valor financiado e tende a crescer mais: em cinco anos poderá estar 11% maior.

Já no contrato firmado em 26/02/88 (o mutuário é responsável pelo resíduo), apesar das prestações pagas durante dois anos, o saldo atual corresponde a 98,2% do valor financiado. Deve subir ligeiramente ou continuar constante. Portanto, conclui Dutra, no vencimento, o mutuário estará devendo, praticamente, o mesmo valor que financiou. Por essa razão, ele aconselha os mutuários, que terão de arcar com o resíduo, a fazerem amortizações extraordinárias ou propor, voluntariamente, o aumento do valor das prestações, de acordo com o aumento da sua capacidade de pagamento.

Naturalmente, que essas simulações representam apenas tentativas de mensuração, uma vez que os valores finais dependem de variáveis tais como o nível da inflação futura, a ocorrência de novos congelamentos, os critérios de reajustes futuros dessas prestações, entre outras.

A parte da responsabilidade, nesse saldo residual, imputada ao agente financeiro, assim como a contribuição trimestral compulsória que o agente faz ao FCVS, advém do agravamento das responsabilidades do referido Fundo em decorrência das políticas governamentais de distribuição indiscriminada de subsídios aos mutuários, consubstanciando-se em custos e perdas para os Agentes Financeiros e, por decorrência, para os mutuários potenciais do SFH.

O que se conclue, também é que além da falta de recursos disponíveis para novos financiamentos, em decorrência

do não retorno das prestações é que o subsídio concedido indiscriminadamente a privilegiados, será pago por toda a sociedade, porque provavelmente, grande parte do "*rombo*" será repassado ao Tesouro Nacional, cujo administrador foi o autor da decisão e os pagadores de impostos serão chamados a tapá-lo!

2.6. Constrangimento Face às Flutuações Macroeconômicas

A situação crítica do SFH, a partir de 1983, evidencia-se, preponderantemente, na expressiva redução observada nos recursos destinados ao financiamento dos programas habitacionais, sejam os de origem voluntária — cadernetas de poupança — sejam os de origem compulsória — FGTS — ou, ainda, os recursos derivados do retorno dos empréstimos concedidos pelos agentes aos mutuários.

Tal redução pode ser atribuída, em grande escala, à recessão econômica adotada como política oficial expressa numa grave redução da oferta de empregos, da receita do FGTS e da renda dos assalariados, atingindo, ainda, negativamente a captação das cadernetas de poupança.

A evolução dos recursos do FGTS está essencialmente relacionada ao comportamento do produto e do emprego, o que lhe confere um caráter marcadamente pró-cíclico.

Inicialmente, quando o FGTS foi instituído, previa-se um crescimento acelerado dos recursos. Contudo, a expansão continua dos recursos do Fundo teria que ter como pressuposto o fato de que a economia não sofresse movimentos cíclicos e nem estivesse sujeita a uma política econômica restritiva que implicasse a queda do emprego e dos salários reais. A realidade entretanto, mostrou-se contrária a tal pressuposição, na medida em que, nos últimos anos, tem-se convivido com variações cíclicas que impediram a disponibilidade estável dessa fonte de recursos.

No que tange às cadernetas de poupança, principal fonte de recursos de terceiros do SBPE, desde 1970, a instabilidade na sua captação resulta basicamente das mudanças nas remunerações relativas dos diversos ativos financeiros, nas oscilações dos instrumentos de indexação, além das expectativas com relação ao comportamento da inflação e da capacidade marginal de poupar da população.

Essa instabilidade, por sua vez, tem se refletido de forma definitiva, no fato de que o SFH praticamente não tem conseguido atrair recursos novos via caderneta de poupança.

A outra fonte de recursos das instituições de crédito imobiliário são os retornos dos financiamentos concedidos. A regularidade no fluxo desses recursos é igualmente importante, pois deveriam representar parcela ponderável dos recursos totais dessas instituições.

A evolução dos retornos dos financiamentos, por seu turno, é influenciada pelas variações nos índices de inadimplência, determinados fortemente pelos critérios estabelecidos pela política salarial e pelas oscilações do nível de emprego. Por outro lado, essa evolução acha-se ainda condicionada pelos critérios utilizados para a correção do valor nominal das prestações.

De fato, a partir de 1983, com o agravamento da queda real dos salários e, consequentemente, da inadimplência dos mutuários do SFH, o Governo iniciou sua política de conceder opções de sobreajustamentos das prestações de retorno dos financiamentos concedidos.

Inicialmente, o nível de adesão às referidas opções foi baixo, o que contribuiu para não agravar as responsabilidades do Fundo de Compensação de Variações Salariais — FCVS.

Entretanto, em 1985, foi oferecida aos mutuários a opção de reajustar suas prestações em 112%, contra uma variação monetária de 246,3% no período imediatamente anterior, desde que assumissem as regras de equivalência salarial plena.

Como os demais, esse subsídio foi distribuído indiscriminadamente sem quaisquer considerações quanto às condições econômico-financeiras dos mutuários. E, desta vez, houve uma adesão bem superior a 50% do total dos beneficiários.

Até aí, o valor das prestações já representava

apenas 41% do total necessário para quitação da dívida dos mutuários que haviam se utilizado de todas as opções oferecidas e 61% para aqueles que preferiram utilizar somente esta última.

A implementação dos recentes programas heterodoxos de combate à inflação, entretanto, conseguiu trazer consequências ainda mais funestas para as operações ativas do SFH.

Para se ter uma idéia, a fórmula de reajuste das prestações determinada pelo Plano Cruzado representou, por si só, independente de qualquer outro subsídio, uma redução próxima de 40%. O Plano Verão, por sua vez, ao promover uma correção das prestações somente pelo IPC verificado no período de congelamento enquanto os saldos devedores foram corrigidos pelas variações das LFT, originou um novo subsídio, este da ordem de 70% (após 6 meses do início do Plano foi possibilitado aos Agentes recuperarem este percentual na correção das prestações).

Como não poderia deixar de ser, essas medidas geraram uma pressão adicional sobre o FCVS que, mesmo tendo a sua estrutura de receita substancialmente alterada pela criação de novas contribuições por parte dos Agentes Financeiros passou a ter responsabilidade por resíduos potenciais de saldos devedores muito superiores a sua capacidade.

Com efeito, as concessões que foram feitas aos mutuários nos últimos anos ultrapassam em muitas vezes o limi-

te do razoável, mesmo das próprias necessidades dos interessados.

Isso significa que o sistema se viu desfalcado de sua fonte natural e direta de recursos — o retorno dos financiamentos — na medida em que os mesmos encontram-se, em última instância, financiando a dívida pública, via capitalização no FCVS.

Assim, como o SFH também não conta, desde seus primórdios, com recursos orçamentários, conclui-se, com segurança, que a escassez na entrada de recursos novos, tem definido a sua precária sobrevivência.

A conjuntura atual requer a definição emergencial de novos rumos para o sistema, com a concentração de esforços de todos os setores envolvidos na questão, principalmente do governo.

Um novo modelo deve surgir, a partir do aprimoramento dos mecanismos existentes, da maximização da estrutura e Know How adquiridos, e das lições aprendidas neste período de existência do SFH.

Na parte 2 do estudo apresentaremos e analisaremos algumas propostas, que merecem ser debatidas e aperfeiçoadas para que se constituam em "*pilares*" que dêem sustentação à configuração de um novo modelo de enfrentamento da problemática habitacional.

2ª PARTE

CAPÍTULO III - ALTERNATIVAS PARA EQUACIONAMENTO DA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL

3.1. Diretrizes Gerais

Na parte 1 tratamos da estruturação e do esgotamento do sistema de financiamento habitacional, no país. LUIZ FELIPE SOARES BAPTISTA[52] entende o momento presente como um período de ruptura, onde um novo modelo deve ser gestado, juntamente com a redefinição do papel do Estado.

Hoje, o grande debate que se trava é acerca dos rumos a serem dados a este sistema, ou como equacionar uma política habitacional que resolva o gigantesco déficit, considerando que seja qual for o novo sistema a ser gestado, há que se levar em conta a herança do atual SFH.

Há os aspectos negativos e os positivos que devem ser considerados. Dentre os primeiros, com destaque o imenso déficit do Fundo de Compensação das Variações Salariais — FCVS, decorrente dos subsídios indiscriminadamente distribuídos aos mutuários, através do sobreajustamento das prestações, ou,

---

[52] Presidente da ABECIF — Artigo na Revista Habitação e Poupança **Nova política habitacional: corrigir o passado.**

ainda, a excessiva e instável regulação. Como principal aspecto positivo a consolidação de uma estrutura de captação e aplicação tecnicamente preparada para avançar no enfrentamento da problemática habitacional.

A experiência obtida em mais de 25 anos de existência do SFH constitue-se num importante referencial para que sejam evitados os erros cometidos. Por exemplo, assumir que a política de "*subsídio cruzado*" para viabilizar a construção e aquisição de habitação na área de interesse social malogrou. E isto é facilmente constatável, pois se se verificar o número de financiamentos concedidos pelos Agentes Financeiros, na faixa de valor abaixo de 2.500 VRFs, torna-se evidente a estagnação do crédito imobiliário.

É consenso entre diversas entidades[53] que a situação atual do sistema torna necessária uma divisão de responsabilidade dentro do SFH para a formulação de uma política habitacional, separando-se os segmentos de "*mercado*" e o de "*habitação popular*".

Para o atendimento ao segmento "*de mercado*" deverá haver maior autonomia para os recursos e maior flexibilidade operacional. As instituições privadas poderão atender parcela significativa da sociedade se não tiverem o ônus de arcar indevidamente com subsídios na forma de redução de seus retornos.

---

[53] ACRESP / ABECIP / SECOVI.

Para o atendimento ao segmento de "*habitação popular*" serão necessários recursos orçamentários para que o sistema possa manter um volume desejável de financiamentos a essa faixa da população, que deverá ser substancialmente subsiada, exigindo, portanto, a alocação de recursos a fundo perdido.

ALBUQUERQUE-87, faz esta proposição[54]: "*A primeira (premissa) é que o governo deve objetivar o atendimento exclusivo da população de até três salários mínimos de renda. Como a capacidade de pagamento destas famílias é limitada, não há como evitar a concessão de subsídios explícitos, fugindo-se assim da expectativa de auto-sustentação financeira que vem caracterizando a atuação do SFH até o momento*

A segunda premissa é a necessidade de separar as atividades desenvolvidas pelo governo da dos demais agentes financeiros do SFH. No setor público se consolidaria um órgão encarregado de planejar e implementar programas habitacionais "strictu sensu" somente para a faixa de interesse social; por outro lado, os agentes financeiros do SFH, passariam a desempenhar as mais variadas funções ligadas ao financiamento de atividades imobiliárias. A política habitacional pública passaria a ser executada pela administração direta, e não por um "banco" (BNH ou CEF), e os agentes financeiros do SFH passariam a atuar como autênticas instituições financeiras.

A aceitação dessas duas premissas introduzirá profundas transformações na política habitacional brasileira. A

---

[54] ALBUQUERQUE, M. C.C., FSP-1987. **É hora de definir uma Política Habitacional.**

separação das atividades de interesse social das operações financeiras privadas no setor imobiliário deixaria transparente que a atuação do governo exigiria o aporte de recursos do Tesouro para complementar, na forma de subsídios dos recursos à disposição do órgão que será encarregado a política habitacional oficial. Ademais, o governo estaria assumindo uma tarefa que a iniciativa privada não tem condições de desempenhar — financiar moradias do interesse social; ao mesmo tempo, estaria desenvolvendo no setor privado uma tarefa para a qual este último está melhor capacitado — o financiamento imobiliário à classe média, à indústria e ao comércio, recorrendo aos mecanismos tradicionais de mercado".

O equacionamento dos recursos para os dois segmentos será tratado com destaque no próximo capítulo.

Medidas de caráter mais amplo devem ser tomadas com vistas à redução do preço das habitações. O governo poderá atuar através da provisão de infraestrutura e saneamento básico, respaldada por uma política habitacional-urbana, flexibilidade a oferta de terrenos, além da adoção de normas de ocupação do espaço que reduzam o preço do terreno.

Também há consenso sobre alguns aspectos que merecem reflexão para o equacionamento do problema habitacional:

1. A diretriz principal da política econômica do

governo deverá ser pelo desenvolvimento econômico, através do crescimento do produto a níveis que amplie a oferta do emprego, servindo para aumentar a arrecadação de recursos e permitir o retorno dos financiamentos;

2. a adoção de uma política de salários que assegure aos trabalhadores um nível salarial capaz de influir positivamente sobre: a demanda por imóveis, a arrecadação do FGTS, a capacidade de poupança dos assalariados e sobre o grau de inadimplência do mutuário;

3. estabilidade e clareza nas regras para permitir aos Agentes Financeiros administrarem suas carteiras produtivamente, inclusive quanto à captação de depósitos de poupança;

4. apoio aos programas de desenvolvimento e pesquisa tecnológica que visem redução de custos e prazos na produção de moradias;

5. estabelecimento de uma nova concepção de moradia redefinindo o conceito de casa própria com a revisão das leis e normas que regem a problemática de imóveis para aluguel, para permitir a produção de maior número de habitações;

6. restauração de um órgão normativo, atuante, provido de estrutura adequada, com poder de decisão, constituindo-se em principal fonte de

BIBLIOTECA KARL A. BOEDECKER

financiamento dos investimentos do setor público, na área habitacional e de saneamento básico.

Para atendimento ao "*segmento de mercado*" e viabilização de um modelo auto-sustentável:

7. Criação de um Mercado Secundário de Hipotecas como fonte alternativa de recursos para o sistema;

8. redução das taxas de juros praticadas no mercado financeiro, garantindo às cadernetas de poupança maior competitividade.

Para atendimento ao segmento de "*habitação popular*":

9. destinação de recursos orçamentários a fundo perdido para custeio dos programas sociais, sob a forma de subsídio explícito às populações de baixa renda, mudando radicalmente a filosofia que sustentou a implantação do SFH;

10. indução aos Estados e municípios, que tiveram os recursos ampliados pela reforma Tributária introduzida pela Constituição/88[55], para que

---

[55] Vide anexo.

apliquem parte significativa de sua receita fiscal na execução de programas e projetos de desenvolvimento urbano habitacional;

11. transparência na gestão dos recursos do FGTS, aplicando-os no segmento não atendido com dotação orçamentária a fundo perdido.

Apresentaremos a seguir algumas alternativas, que a nosso ver, são as mais representativas e que representam a possibilidade de mudanças estruturais no sistema.

3.2. Estrutura da Captação e Aplicação

Das propostas que são apresentadas para uma organização institucional voltada para a solução da problemática habitacional, podemos delinear algumas diretrizes:

1ª) A eliminação da complexa rede de instâncias que seria hoje responsável pela política habitacional (conforme nos reportamos no tópico: Desarticulação de Política Habitacional — Capítulo II).

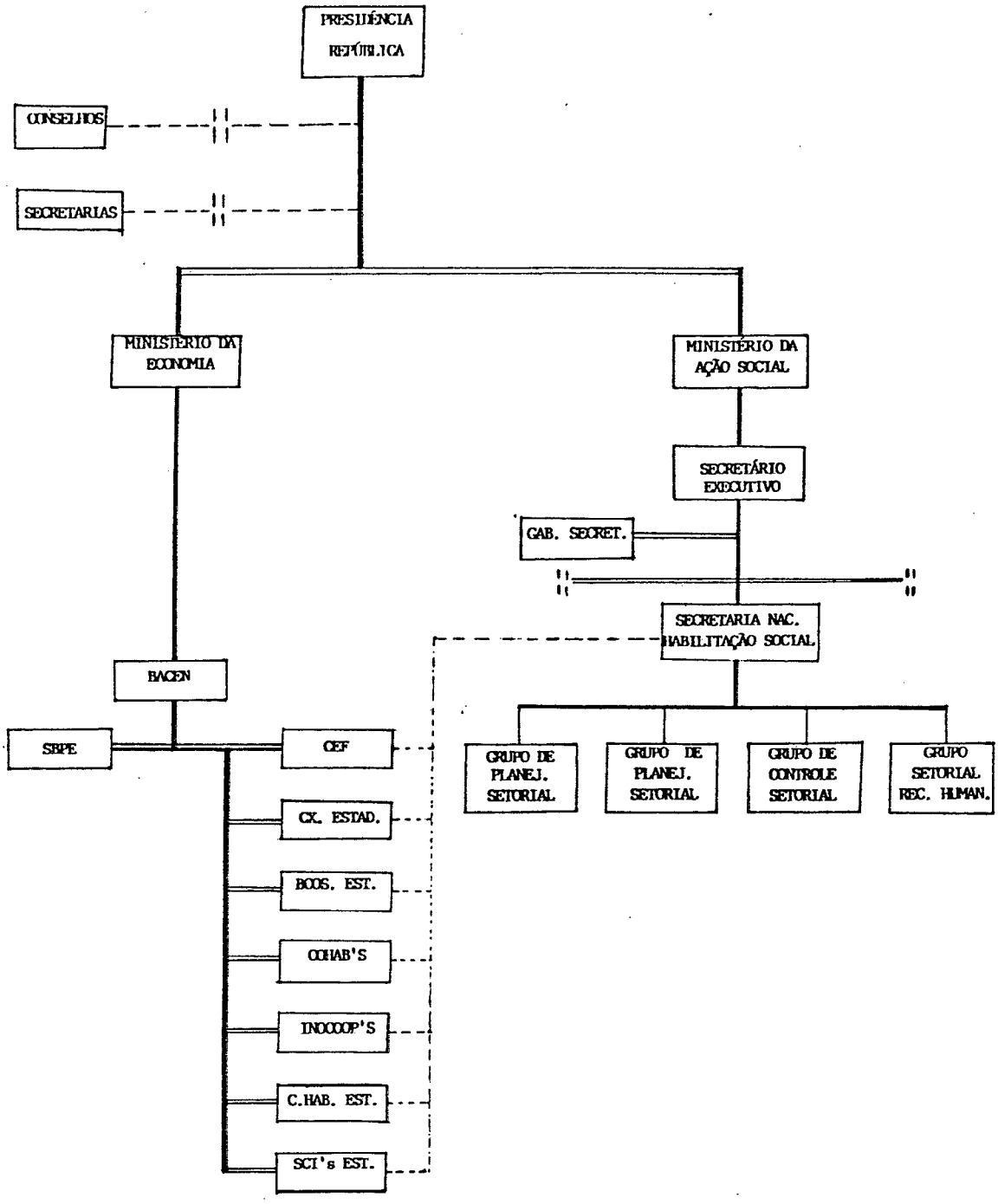
2ª) criação de um órgão que assistiria o Governo Federal na formulação da Política Nacional de Habitação Social, desempenhando as atividades de normatização, planejamento e acom

> panhamento do setor, promovendo, para tanto, a realização de estudos e pesquisas, coordenando a elaboração e avaliando a execução de programas e projetos do setor. Conforme proposta da ACRESP, poderia ser a nível de Secretaria, subordinado a um Ministério da Ação Social.

Assim, separariam os segmentos social e de mercado. O Estado ficaria com a responsabilidade pelo atendimento ao segmento social, pois é aí que se verifica a maior carência de moradia e a necessidade de recursos de baixo custo ou a fundo perdido para o custeio de programas sociais sob a forma de subsídio explícito.

Os agentes financeiros do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo — SBPE se responsabilizariam pelo atendimento ao segmento de mercado. Os financiamentos seriam concedidos através de um sistema auto-sustentável com mecanismos de proteção face ao longo prazo das operações e às oscilações cíclicas da economia, não se admitindo, porém, a concessão de subsídios. Os agentes financeiros se consolidariam como Bancos Múltiplos, para que outras carteiras como a de banco comercial possam incrementar as carteiras imobiliárias em períodos de "*turbulências*" na área.

A proposta elaborada por vários setores, sob a coordenação da ACRESP e apresentada à assessoria do novo governo prevê o seguinte organograma:


PRESIDÊNCIA REPÚBLICA
CONSELHOS
SECRETARIAS
MINISTÉRIO DA ECONOMIA
MINISTÉRIO DA AÇÃO SOCIAL
SECRETÁRIO EXECUTIVO
GAB. SECRET.
SECRETARIA NAC. HABILITAÇÃO SOCIAL
BACEN
SRPE
CEF
CX. ESTAD.
BCOS. EST.
COHAB'S
INOCOOP'S
C.HAB. EST.
SCI's EST.
GRUPO DE PLANEJ. SETORIAL
GRUPO DE PLANEJ. SETORIAL
GRUPO DE CONTROLE SETORIAL
GRUPO SETORIAL REC. HUMAN.

Dentre outras, as atribuições básicas da Secretaria Nacional de Habitação Social seriam:

— Coordenar, no nível estratégico, o processo de formulação de Plano de Ação para Habitação Popular;

— Coordenar, no âmbito do Ministério, o processo de formulação de políticas, planos e programas pertinentes ao Sistema Habitacional Social sob sua gestão, visando sua compatibilização com as políticas nacionais de desenvolvimento econômico social, em especial as de desenvolvimento urbano e regional;

— Desenvolver estudos e pesquisas, nas áreas de tecnologia e materiais, sistemas e processos construtivos, produtividade de mão-de-obra e coordenação modular aplicadas aos programas habitacionais de cunho social;

— Realizar levantamentos sistemáticos de indicadores sobre produção habitacional, mão-de-obra, materiais de construção, custos de construção e de terrenos, preços de comercialização e aluguéis e outros indicadores de interesse para o setor habitacional;

— Efetuar convênios com governos estaduais e municipais para a realização de obras de cunho social;

— Gestão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço — FGTS.

A Caixa Econômica Federal atuaria como um Banco Social, subordinando-se ao Banco Central, tendo como atribuições no que tange à habitação social:

— de principal agente financeiro dos programas de habitação social, atuando como banco de primeira ou segunda linha, efetuando convênios, repasses e empréstimos ou financiamentos diretos;

— promover parceria nos programas de habitação social com as Sociedades de Crédito Imobiliário estatais, os Bancos estatais e as Caixas Econômicas Estaduais.

O Banco Central, subordinado ao Ministério da Economia, de acordo com suas responsabilidades em todas as modalidades de intermediação financeira, teria as seguintes atribuições no que tange à habitação:

- Normatização e supervisão das operações dos agentes financeiros que atuam no segmento de mercado, bem como a preservação de sua saúde econômica e financeira;

- Normatização e supervisão das operações dos agentes financeiros que atuam no segmento social, efetuadas com recursos remunerados de terceiros, passíveis de cobertura pelo Tesouro Nacional, buscando sua preservação, observando os objetivos traçados pela Secretaria da Habitação Social;

- Gestão dos seguintes fundos:

  — Fundo de Garantia de Liquidez — FGL —, englobando também o antigo Fundo de Assistência de Liquidez — FAL (recolhimento compulsório sobre depósitos de poupança que têm por objetivo garantir a liquidez dos agentes financeiros);

  — Fundo de Garantia de Liquidez de Letras Imobiliárias e Depósitos de Poupança — FGDLI (que assegura a garantia do governo aos depósitos em Caderneta de Poupança);

  — Fundo de Compensação de Variações Salariais — FCVS (criado para cobrir a diferença resultante do descasamento de prazos e de índices na atualização monetária dos saldos e das prestações dos financiamentos habitacionais);

- Fundo de Assistência Habitacional — FUNDHAB (constituído por contribuição de 2% sobre o valor do financiamento efetuado pelo SFH, com a finalidade de propiciar recursos para operação de interesse social no âmbito do SFH e para cobertura do agravamento de responsabilidade do FCVS);

- Fundo de Apoio à Produção de Habitações para a População de Baixa Renda — FAHBRE (já foi extinto e está em fase de retorno aos agentes financeiros (prazo de 23 anos e juros de 3% a.a.) restando algumas pendências para negociação).

3.3. Tecnologia

É comum afirmar-se que o setor da construção habitacional necessita se industrializar, ou seja, apropriar-se de metodologias e técnicas que permitam a obtenção de altos índices de produtividade, através de maior racionalização, mecanização e automação dos processos produtivos.

Entendemos que como diretrizes mais amplas, as iniciativas que visem a industrialização da construção de habitações devem contemplar não propriamente a redução da mão-de-obra, mas a produção de maior número de unidades habitacionais, no menor prazo, a custos mais compatíveis com o poder aquisitivo da população.

Segundo estudos da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano[56], *"o parque industrial instalado do setor da construção civil nacional apresenta hoje grande diversificação na produção, incorporando o que existe de mais atual em materiais e equipamentos..."*

Uma grande variedade de inovações em materiais para construção e técnicas construtivas vem sendo aplicada na construção de *"shoppin centers"*, conjuntos para escritórios e edifícios residenciais de alto padrão. Há mais de uma década os componentes pré-fabricados de concreto vêm sendo intensamente utilizados em construções industriais e comerciais.

Na primeira parte do trabalho detemo-nos principalmente nos aspectos econômico financeiros da questão habitacional, porém acreditamos que a componente tecnológica deve ser sempre considerada, quando se trata do equacionamento da produção habitacional. Assim, consideramos oportuno, aprofundarmos os pontos abordados no estudo da S.H.D.V., antes de discorrermos sobre algumas diretrizes recomendadas no campo da *"tecnologia habitacional"*.

O Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo — IPT, com apoio do Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas do Estado de São Paulo — SINDUSCON, elaborou um Diagnóstico Tecnológico da Indústria da Construção Civil[57], do qual apresentaremos a seguir uma

---

[56] Plano Habitacional do Estado de São Paulo.

[57] Relatório 25.464: **Diagnóstico Tecnológico da Indústria da Construção Civil Fase I** — Relatório final, julho/87, p. 85.

síntese:

O relatório inicia-se com uma abordagem histórica, relatando as alterações ocorridas no setor da construção civil em função dos estágios de desenvolvimento, fatos políticos e política econômica, em cinco períodos:

Do século XVI a 1850: economia primária

A economia primária não viabilizava a existência de empresas de construção, cuja atividade — construção de casas e caminhos — era considerada como extensão das principais, agricultura ou mineração. Não viabilizava também a indústria de materiais, que eram produzidos junto às obras até a chegada da Família Real. Nessa ocasião um acentuado volume de construções, localizadas no Rio de Janeiro, permitiu seu estabelecimento.

1850 — 1930: libertação dos escravos, expansão cafeeira e Iª Guerra Mundial

A libertação dos escravos provocou junto a indústria que teve de ser implantada, para substituir importações dificultadas pela guerra, um aumento de concentração nas cidades. Esta concentração provocou: valorização imobiliária; surgimento do mercado de aluguel, por investimentos dos possuidores de excessos decorrentes das exportações agrícolas; segmen-

tação da cidade em bairros com construções luxuosas, vilas operárias e cortiços. Como consequência, estabeleceram-se: o subsetor de edificações; o subsetor de montagem industrial, através de usinas para geração de energia elétrica para as cidades.

Esta concentração provocou a primeira intervenção estatal, pelo temor de epidemias originadas pelos cortiços. A expansão cafeeira, por outro lado, demandou ferrovias e portos, dando origem ao subsetor construção pesada. Surgiram as primeiras bases para desenvolvimento tecnológico com escolas de engenharia e escritórios de projeto.

1930 — 1956: crise da hegemonia agrário-exportadora, IIª Guerra Mundial e intervenção estatal

A crise agrária manteve o crescimento da concentração urbana e os problemas de moradia agravaram-se.

As dificuldades de importação determinaram um novo surto de desenvolvimento industrial A indústria de materiais de construção passou a produzir aço (CSN), elevou a produção de cimento, iniciou a fabricação de tijolos cerâmicos furados, louças sanitárias, telhas de fibro cimento, fios elétricos revestidos com termoplásticos, tubos e conexões em PVC, caixilhos de plástico e alumínio, materiais termoacústicos e impermeabilizantes. Incorporaram-se equipamentos às obras como elevadores de obras, betoneiras e vibradores de concreto.

No subsetor de edificações, a incorporação de imigrantes oriundos da zona rural alterou o perfil da mão-de-obra, substituindo o operário estrangeiro, então classe de elite do trabalho brasileiro. O Estado interviu em financiamentos habitacionais, através da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e da Fundação da Casa Popular para construção de casas para trabalhadores urbanos, participando, em parte, das construções.

O desenvolvimento tecnológico foi marcado pelo surgimento do IPT, USP, ABCP, INT, ABNT. Foram regulamentadas as profissões de engenheiro e arquiteto.

De 1956 a 1964: Programa de Metas do Governo Juscelino

A política econômica reorienta o processo de industrialização com a abertura da economia ao capital estrangeiro, inaugurando a fase de desenvolvimento associado.

Desenvolveram-se os subsetores de montagem industrial e da construção pesada, em consequência da retirada do estado como construtor, provocando o surgimento das grandes empreiteiras com capital nacional. O surgimento de edificações, a menos do impacto localizado com a construção de Brasília, permaneceu estagnado, não havendo evolução nos sistemas construtivos. Agravou-se o déficit habitacional e o custo da moradia, pois, por um lado, a construção para locação foi desestimulada, pelo congelamento de aluguéis decorrente da lei do inquilinato,

e, por outro, a inflação inviabilizou os financiamentos para habitação, então amortizados através de prestações fixas.

O desenvolvimento de trabalhos conjuntos com empresas estrangeiras nas construções de siderúrgicas e hidroelétricas, onde se destacou Furnas, representou uma fonte importante de absorção de tecnologia. A experiência do emprego de pré-fabricados na construção de Brasília não foi incorporada a técnica construtiva, desconsiderando-se, portanto, sua influência na evolução tecnológica das construtoras. A indústria de materiais foi naturalmente estimulada pelo Plano de Metas.

O perfil de mão-de-obra foi substancialmente alterado, no sul do País, incorporando migrantes em boa parte provenientes da zona rural de outras regiões, sem experiência na construção civil.

De 1964 a 1987

Metas de crescimento acelerado, com grandes projetos nas áreas de energia, transportes, mineração, siderurgia, telecomunicações, petroquímica e habitação, não suficientemente alicerçados em uma política econômica consistente, provocaram fortes oscilações no nível de atividade econômica e consequentemente instabilidade sociais.

O Estado investiu maciçamente nos subsetores de montagem industrial, construção pesada e edificações, deixando

todo o setor em sua dependência e usou-o como mecanismo de amortecimento e retardamento de crises, em função da sua capacidade de emprego de mão-de-obra. De 1967 a 1974, após um período de contenção de gastos iniciada em 1964, a política foi nitidamente desenvolvimentista. As revisões da lei do inquilinato e das incorporações, em 1964, de estímulo a construção civil e mercado de capitais, em 1965, as instituições da correção monetária, 1965, do FGTS e do SBPE, em 1966, foram instrumentos que possibilitaram estimular a construção habitacional, cuja pressão popular, proveniente de um déficit de 8.000.000 de unidades, em 1964, era insuportável. Neste período o Plano Nacional de Saneamento, através da instituição do PLANASA, em 1971, representou muito para o Setor.

Em 1974, inicia-se a desaceleração e em 1977 os financiamentos para as classes de baixa renda, até 5 s.m., através das COHABs, tornam-se bastante superiores aos feitos por meio do SBPE, para as classes média e alta, passando a proporção de 1:1 para 4:1. Em 1984, a queda da receita do FGTS, provocada pela redução do nível de emprego e do achatamento salarial, por um lado, pelos saques no SBPE para aplicações financeiras em fontes de maior rentabilidade, por outro lado; além de inadimplência e atrasos pelas altas taxas do SFH, provocaram o colapso do sistema.

As quantidades executadas foram substanciadas, 4.500.000 comparadas às 137.000 unidades, construídas no período de 1930-1964. Consolidou-se a hegemonia do capital nacional em todos os subsetores mas a penetração do capital estran-

geiro foi substancial na indústria de materiais.

O desenvolvimento tecnológico foi geral e vários sistemas construtivos foram empregados.

Configuração atual do setor

O relatório mostra a consolidação de três subsetores: montagem industrial, construção pesada e edificações, todos com forte dependência do Estado, basicamente formados com capital nacional, com excessão do primeiro, onde ainda é importante a presença estrangeira. As empresas não se limitam a um único subsetor, porém, as necessidades das obras de grande porte definem grupos atuantes no subsetor da construção pesada que aparecem respectivamente em número de 7, 17 e 14 entre 500 maiores empresas do País, segundo, faturamento, patrimônio líquido e lucro, contra 3, 1 e 1 do subsetor de edificações. Regra geral não se especializam por tipos de obra mas há certa definição quanto a execução da construção, reforma ou especialização em partes da obra.

A tendência das pequenas e médias é de atuarem em edifícios residenciais e governamentais, mais sujeitas, portanto, às flutuações da política governamental que as grandes, atuando em edifícios industriais e comerciais. As expansões de mercado provocam a entrada de centenas de novas empresas, trabalhando com conhecimentos socialmente difundidos. Todo o setor é grande absorvedor de mão-de-obra e a indústria de materiais e componentes é considerada sua extensão, demandando cer

ca de 1/3 da força de trabalho industrial (3.100.000, em 1980).

A mão-de-obra, altamente qualificada no início do século, caiu progressivamente, existindo hoje uma categoria, numericamente limitada, de trabalhadores qualificados, frente a uma massa despreparada, politicamente amorfa com salários concentrados entre s.m. e 5 s.m., trabalhando em condições precárias.

Estágio Tecnológico Atual

O estágio é estabelecido em funções do processo de evolução da forma de produção de edifícios, tomando como referencial, e que leva a proposição de dois esquemas classificatórios:

1º) tendo como núcleo analítico o processo de trabalho; e

2º) tendo como fundamento a forma de obtenção dos elementos.

Na classificação decorrente da análise do processo de trabalho, a evolução é caracterizada pela passagem do **artesanato** para a manufatura e desta para a **indústria avançada**. Segundo ela o nosso atual estágio seria o de manufatura, já que o trabalho é incorporado a produção orientado por projeto, a hierarquia e a maioria do equipamento apenas substitui

a força muscular do operário.

Segundo a forma de obtenção dos elementos do edifício, os estágios evolutivos são identificados em **tradicional**, **convencional** e **industrializado**, caracterizando-se:

— o tradicional, pela obtenção de todos os elementos no canteiro, a partir de materiais naturais, com uso intensivo de mão-de-obra;

— o convencional, pelo uso ainda intensivo de mão-de-obra, porém com materiais e componentes produzidos pela indústria, com emprego de equipamentos mecânicos em intensidades variáveis; e

— a industrialização, onde os principais elementos são produzidos fora do canteiro.

Por esta classificação a grande maioria das obras brasileiras enquadrar-se-ia na convencional, observando-se focos de industrialização. O relatório aponta a alternativa de racionalização da construção convencional, como possibilidade importante de adoção no subsetor de edificações.

O Atraso Tecnológico na Construção de Edificações

Os altos lucros da atividade imobiliária relati-

tivamente a atividade produtiva de construção, as vinculações do setor a um estado cujas prioridades são frequentemente alteradas, a baixa rotatividade do capital empregado, a variação da expansão empresarial em função das facilidades de obtenção de financiamentos e não pela conquista de mercados consequentes de qualidade e produtividade, a alta rotatividade da mão-de-obra, pelas inadequadas condições de trabalho, estão entre os principais fatores que desestimulam o investimento das empresas em projetos para racionalização de suas atividades ou incorporação de novas técnicas.

A dispersão dos empreendimentos em lotes de tamanhos reduzidos, inviabilizando a utilização intensiva de máquinas e equipamentos, os desencontros frequentes nas obras, entre outras razões pela utilização de subempreiteiros, a má qualidade dos produtos fornecidos pela indústria de materiais e componentes, a falta de exigência do comprador e as falhas entre a normalização, qualidade industrial e a estrutura produtiva fecham o quadro de fatores adicionais de desestímulo ao aperfeiçoamento tecnológico.

Por outro lado, na construção convencional, é elevada a incidência de patologias dentre as quais se destacam os problemas de umidade, trincas e descolamento de revestimentos. Dentre outras causas, além dos fatores citados anteriormente, está a evolução dos projetos sem consideração das funções dos materiais e componentes.

A Indústria de Materiais e Componentes

O relatório mostra que o setor da construção civil não tem quase nenhuma influência sobre os seus fornecedores, recebendo continuamente o impacto das inovações introduzidas. A indústria de materiais e componentes mostra dois setores produtores, bastante diferenciados. O primeiro composto por empresas de extração e beneficiamento, atuando de forma competitiva, e o segundo, formado pelas empresas de transformação, atuando em oligopólio.

Nas empresas de transformação e componentes, onde a participação do capital estrangeiro é crescente, a pesquisa tem lugar destacado. Sua tecnologia avançada e concentração de capital influenciam o mercado, tanto no que diz respeito a tipologias, como em quantidade e preços, apresentando vantagens dos custos, aplicações e opções.

No entanto, a absorção de novos sistemas tem apresentado frequentes problemas de qualidade, basicamente pela falta de informação entre fornecedores, projetistas e construtores (operários), bem como pela falta de normas de desempenho, sistemas de homologação e certificados de conformidade.

Iniciativas Recentes de Inovação

A construção dos grandes conjuntos habitacionais na década de 70, principalmente pela COHAB-SP, permitiu a in-

trodução de inovações e instalação de canteiros experimentais. As inovações consistiram basicamente na adoção de novos sistemas estruturais, com repercurssões no campo das vedações. Elas não chegaram a constituir-se em racionalização mas reduziram custos, não traduzidos, porém, em diferenças nos preços finais.

Os incentivos a diminuição dos prazos e redução dos custos, sobrepujando os impedimentos favoráveis a utilização de técnicas conservadoras, pelos seus potenciais de geração de empregos, foram causadas pela pressão popular (eleições de 1974), matérias na imprensa, estreitamento do mercado, interesses da indústria de materiais e equipamentos e pelo destaque que a construção teve na composição da estrutura de custo dos imóveis. A ênfase à redução de custos e prazos deu-se, porém, em detrimento da qualidade. Por parte do estado, através de alterações dimensionais e tolerâncias nas especificações. Por parte das construtoras, privilegiando o curto prazo sem considerar os custos de operação ao longo da vida útil dos edifícios.

Difusão de Informações e Tendências

Com a crise do SFH, desapareceram as condições favoráveis a utilização das inovações, bem como o interesse pela divulgação da experiência. Alguns sistemas, como a alvenaria estrutural, ultrapassaram os limites da promoção estatal, caindo no domínio de algumas empresas. A tendência atual é da racionalização da construção, pois não altera a composição orgânica do capital, é grande absorvedora de mão-de-obra e apresen

ta flexibilidade para acompanhar a descontinuidade da produção em larga escala.

Concluindo, em razão das políticas governamentais, adotadas desde 1930, o setor da construção civil está consolidado, com capital nacional, nos subsetores de construção pesada e de edificações, observando-se uma presença importante do capital estrangeiro no subsetor de montagem industrial.

O desempenho econômico das empresas do setor não é significativo, relativamente a outros setores, embora grande absorvedor de mão-de-mão. O desenvolvimento tecnológico está praticamente restrito a um número razoável de empresas atuantes nos subsetores de montagem industrial e de construção pesada, por exigência da própria responsabilidade das obras.

No subsetor de edificações, o estágio tecnológico é considerado de manufatura, segundo o processo de trabalho e, convencional, segundo a forma de obtenção dos elementos dos edifícios, observando-se, entretanto, um conjunto de empresas no estágio de produção industrializada.

A dependência de todo setor ao estado,a falta de manutenção de uma política habitacional, a expansão das empresas em função das facilidades de obtenção de financiamento e não pela conquista de mercado consequentes de qualidade e produtividade e, finalmente, a pequena influência do custo da construção relativamente aos ganhos especulativos da atividade imobiliária são os fatores desestimuladores de investimentos das empresas em tecnologia, daí o atraso do subsetor de

edificações.

O subsetor edificações não tem influência sobre seus fornecedores, a indústria de materiais e componentes, cujo desenvolvimento tecnológico e econômico permite a imposição de seus produtos ao mercado, incluindo tipologias de edificações. A tendência de modernização do subsetor de edificações é o da racionalização das construções, já que tal medida não altera a composição do capital da empresa e permite acompanhar a descontinuidade da produção.

A produção intelectual acerca de tecnologia em habitação é vasta. Pudemos num rápido levantamento identificar mais de uma centena de trabalhos, com destaque para a Divisão de Edificações do IPT.

Interessa em nosso trabalho identificar as componentes tecnológicas, relevantes para a formulação e concretização de uma nova política habitacional, o que faremos a seguir, baseado nos estudos da referida Divisão de Edificações do IPT, produzidos por Roberto de Souza e Rosmari Z. Kaupatez[58]

---

[58] a) IPT - Alternativas Tecnológicas para construção de habitações de interesse social.

b) SOUZA, Roberto de. SUCHODOLSKI, Suely. **Em busca de uma Política Habitacional.**

c) I Simpósio Internacional sobre Produção e Transferência de Tecnologia em Habitação: da pesquisa à prática — ANAIS — 1987.

d) Revista Tecnologia de Edificações nº 3.

e) IPT - **Manual de Orientação para Construção por Ajuda Mútua.**

f) IPT - **Manual de Tipologias de Projeto e de Racionalização das Intervenções por Ajuda Mútua.**

g) IPT - **Encontro Nacional em Tecnologia do Ambiente Construído.**

1. Controle da Qualidade do Processo de Produção de Habitação

A qualidade dos conjuntos habitacionais produzidos no país, em geral, tem apontado para um nível que pode ser considerado bastante insatisfatório, transferindo-se para os usuários o ônus da resolução de uma série de problemas, por eles não criados, desde os de ordem mais geral: má localização dos conjuntos, implantação não adequada ao meio físico, etc., até aqueles mais específicos, porém não menos graves: falta de condições de habitabilidade das unidades, deterioração de materiais, instalações hidráulicas com mau funcionamento, etc.

Dentro desse contexto propõe-se a implantação de um PROGRAMA DE CONTROLE DA QUALIDADE para conjuntos habitacionais que envolve:

a. A formulação de critérios para implantação de conjuntos habitacionais, levando em consideração aspectos de localização e adequação a variáveis físicas e sócio-econômicas. Do ponto de vista físico leva-se em consideração tanto o meio natural (aspectos geotécnicos e de clima), como o ambiente construído. Do ponto de vista sócio-econômico, são avaliadas condicionantes que interferem direta ou indiretamente com a satisfação e com as aspirações da população com respeito ao ambiente construído, por exemplo, o acesso a equipamentos e serviços urbanos.

b. A adoção por parte dos agentes financeiros e promotores de uma documentação técnica unificada que especifique, clara e inequivocamente, o que se deseja do conjunto habitacional e das unidades a construir, assim como estabeleça os procedimentos para apresentação dos respectivos projetos e também os procedimentos para uma correta execução e fiscalização das construções.

c. A certificação da qualidade de materiais e componentes utilizados na construção dos conjuntos, cujo objetivo seria o de submeter periodicamente amostras desses produtos à ensaios normalizados, selecionando assim os considerados de qualidade satisfatória.

d. A adoção de uma sistemática de avaliação de desempenho de novos sistemas construtivos que estão sendo introduzidos no mercado habitacional, visando submeter os sistemas, que pela primeira vez serão utilizados pelos agentes da política habitacional, a uma avaliação técnica rigorosa, prévia e conduzida em laboratório, prevendo seu comportamento quanto à segurança, habitabilidade e durabilidade, evitando-se assim que esta avaliação se dê apenas depois de concluídos os conjuntos.

e. A adoção de uma sistemática de catalogação de problemas patológicos e de estudos para recuperação de unidades deterioradas. Os vários erros que vem sendo cometidos na produção das habitações, redundam em problemas de diversas naturezas e que implicam em operações de recuperação e manutenção com custos associados bastante significativos.

2. Desenvolvimento e Adaptação de Tecnologias Apropriadas para Materiais de Construção e Sistemas Construtivos Regionais

O país possui uma vasta e diversificada gama de recursos naturais e mesmo de resíduos agrícolas, industriais e de mineração, distribuídos por suas várias regiões.

Assim faz-se necessário a condução de uma série de pesquisas visando o aproveitamento desses recursos para a produção de materiais alternativos de baixo custo: cimentos alternativos, solo estabilizado, argamassa armada, etc.; e sistemas construtivos pré-fabricados, racionalizando a utilização de diversos materiais, tais como: madeira, cerâmica, concretos leves, concretos armados com fibras, etc.

Essas tecnologias seriam desenvolvidas com o pressuposto de adequarem-se às realidades regionais considerando-se a viabilidade econômica de sua utilização, os aspectos cli-

máticos, o aproveitamento intensivo da mão-de-obra local, a necessidade de poucos investimentos, a preservação da ecologia, etc., e envolveriam as comunidades locais e as pequenas empresas que já operam nas regiões, visando repassar a estas adaptações e/ou inovações tecnológicas obtidas nas pesquisas.

3. Assistência Tecnológica às Pequenas Indústrias Regionais de Materiais de Construções

A proposta básica é a de assistir, tecnologicamente, via os institutos de pesquisa e universidades do país, as pequenas indústrias regionais de materiais de construção, no sentido de aprimorar seus processos de produção e seus produtos, conferindo-lhes maior competitividade e adequando seus produtos às exigências técnico-econômicas da construção civil. Esta asssitência tecnológica associada a uma política de incentivos dos governos federal e estaduais, assim como associada à execução de pequenos conjuntos habitacionais nos vários municípios do país, com certeza redundará em uma grande dinamização destes segmentos industriais, hoje bastante marginalizados, alguns até em fase de desativação.

4. Assistência Tecnológica aos Agentes Promotores, e Prefeituras Municipais para Construção de Conjuntos Habitacionais

Esta assistência visaria basicamente a formação e o treinamento de equipes técnicas locais quanto aos aspectos tecnológicos da questão habitacional.

5. **Implementação da Capacitação Técnica e Laboratorial do País Visando o Apoio Tecnológico à Política Habitacional**

O país dispõe de uma série de institutos e universidades espalhadas regionalmente cuja capacitação deve ser aumentada tanto a nível humano como laboratorial, a fim de que se tornem centros regionais de apoio tecnológico à construção civil, apoio este voltado às pequenas indústrias de materiais de construção, às empresas construtoras, às prefeituras municipais, e às comunidades locais e aos agentes promotores e financeiros da habitação.

3.4. Consórcio de Moradias

Embora a idéia de consórcio para imóveis exista há muito tempo, somente no início de 1989 a Receita Federal autorizou este sistema, ainda assim, com limitações. A principal é que só podem ser oferecidas casas pré-fabricadas.

Além da exigência de um terreno para instalar a casa pré-fabricada, que pode ou não estar quitado no momento em que a pessoa é contemplada, os consórcios de casas seguem as mesmas regras daqueles que entregam carros ou motos, por exemplo. Pela legislação, as construtoras dos "*kits*" são obrigadas a oferecer aos clientes um seguro de cinco anos para o material utilizado.

Conforme matéria veiculada na imprensa[59], a maioria dos consorciados não paga aluguel, ou seja, as pessoas que estão procurando um segundo imóvel, a concentração dos negócios está na área metropolitana de São Paulo, em cidades como Cotia, por exemplo, ou no litoral norte de São Paulo, como em Ubatuba ou Caraguatatuba.

Em todas as empresas, o consorciado determina o tamanho da casa que deseja adquirir dentro dos projetos oferecidos, mas há a possibilidade de negociar modificações nos projetos.

Assim como nos consórcios de carros, são formados grupos de acordo com o número de prestações escolhido pelo cliente. Assim, há grupos para quem deseja pagar em 12, 30 ou 60 meses. Todos os meses, há um leilão realizado em assembléia, no qual o maior lance não pode ultrapassar 20% do valor da casa. Se houver empate no maior lance, há um sorteio. Além do leilão, são sorteados alguns consorciados pela Loteria Federal.

As precauções a serem seguidas para os consórcios de casas pré-fabricadas não são muito diferentes das necessárias para qualquer outro tipo de consórcio. Um cuidado adicional deve ser dedicado aos reajustes das prestações, que não seguem os mesmos índices em todas as empresas.

---

[59] FSP, 30/08/89 — Consórcio de pré-fabricados; substitui o SFH.

Os reajustes têm sido aleatórios, de acordo com os custos das empresas que produz as casas pré-fabricadas ou conforme o IPC ou, ainda, conforme o índice do Sinduscon.

Na Argentina[60], o Banco Hipotecário Nacional lançou os "*círculos fechados*", num total de 35, com aproximadamente 5 mil aderentes, num prazo de 6 meses após o lançamento. Nos círculos fechados, a entidade promotora é simplesmente "*Administradora*". Cada círculo se forma com um número determinado de aderentes, equivalente ao dobro do prazo de duração previsto para o plano. Os aderentes assinam um contrato e se comprometem a integrar periodicamente uma quota ajustável. Mensalmente, são adjudicadas na medida em que a disponibilidade do fundo o permite, duas casas próprias, por sorteio e por lances em função de suas posses.

Mediante essa variante, é fácil oferecer ao usuário planos com diferentes prazos de duração e muitos contratos, o qual se outorgam ao sistema a flexibilidade necessária, permitindo aos contratantes adequar o serviço de construção e amortização, dependendo de suas possibilidades econômicas. Consideremos um exemplo: supondo-se um plano cujo prazo total é de cinquenta meses, então se requererá contar com cem aderentes. Em condições ideais, se pode outorgar mensalmente, de acordo com o antecipado, ao descrever o sistema dos financiamentos como mínimo, sendo facílimo a adjunção de créditos adicionais, mediante os recursos suplementares gerados pelas licita-

---

[60] Banco Hipotecário Nacional — República Argentina — **Financiamento de la vivienda modelo propuesto.**

ções, reduzindo-se, deste modo, o prazo final de espera. Este modelo permite financiar cem unidades sem fundo excepcional algum. O administrador não assume nenhum compromisso de outorgar o crédito, já que os mesmos se ajuntam em função das disponibilidades do fundo, percebendo por sua intervenção comissões por serem administradores.

Faremos a seguir uma análise quanto a possibilidade de se adequar o sistema de consórcio para moradias populares, baseada em estudos desenvolvidos pela CDH[61], porém, uma reflexão sobre o funcionamento do sistema se impõe preliminarmente.

O sistema de consórcio funciona, em primeiro lugar porque existe um grupo de pessoas que deseja intensamente um produto de tipo e natureza determinados, que é altamente valorizado por elas. Em segundo lugar, porque elas dispõem, efetivamente, de uma margem de poupança conseguida, muitas vezes, com sacrifícios impostos na sua pauta de consumo. Em terceiro lugar, porque têm a certeza de que o bem desejado estará em suas mãos num prazo fatalmente determinado, ou antes, se tiverem sorte. Combinando tudo, temos como resultado que a poupança efetivamente se realiza, o grau de inadimplência é pequeno e solucionado pelos mecanismos operativos do consórcio, e o sistema funciona.

---

[61] CDH — Bases para a viabilização de mecanismos de apoio público e privado à obtenção da casa própria por famílias de baixa renda, mediante a cooperação organizada em consórcios.

Como adequar este sistema à viabilização de moradias para população de baixa renda, se o produto casa é um bem de alto valor? ou seja, seria necessário um prazo tão dilatado de formação de poupança, que dificilmente alguém estaria disposto a realizar uma poupança vinculada durante 20 anos, para, finalmente, ter sua casa própria.

Reduzindo os prazos a um patamar razoável de 5 anos, as quotas estariam situadas além da capacidade de pagamento do indivíduo. Por exemplo, uma casa popular que custaria por volta de 1000 VRFs ou NCz$ 180.000,00 (base fev/90 - arredondando para facilidade do exemplo), num sistema de consórcio com prazo de 5 anos, teríamos uma quota mensal da poupança vinculada igual a NCz$ 3.000,00, que seria factível para famílias que tivessem renda superior a NCz$ 30.000,00 (estas famílias provavelmente estãrao tendo despesas com moradia e não poderiam comprometer mais de 10% do salário). Ocorre que famílias com este nível de renda não aspiram este tipo de casa, e não poupariam 10% de seu ingresso familiar durante 5 anos para adquirir um bem que está muito aquém de suas aspirações.

Conclue-se, portanto, que para o sistema de consórcio aplicar-se à moradias para população de baixa renda, deve ser associado a subsídios por parte do Estado, ou quando o beneficiário se dispusesse a aportar, além da quota que estivesse de acordo com sua capacidade de poupança, outra forma de agregação de valor, como, por exemplo, mão-de-obra na forma de auto-construção e/ou mutirão.

O Estado, através de seus órgãos de políticas sociais, estimularia, fomentária e assistiria as organizações populares existentes para que estas formassem os grupos e induzissem à formação de poupança. Em conjunto com as prefeituras, proporcionaria os terrenos, e assistência técnica e organizativa para a execução dos projetos e a participação dos beneficiários no processo auto construtivo. Haveria necessidade de aporte de recursos para cobrir os custos de administração do programa, formação de um seguro contra a flutuação de preços de materiais de construção, financiamento do programa de assistência técnica, etc.

A primeira questão que surge é quanto ao segmento da população a ser atendida. Supondo-se que o valor do kit de material de construção a ser adquirido por meio do consórcio seja em torno de 500 VRFs ou NCz$ 90.000,00 (fev/90 - aproximação). No prazo de 5 anos, cada beneficiário teria que realizar uma poupança vinculada de NCz$ 1.500,00/mês. Considerando que no caso não haverá transferência do pagamento de aluguel para o da amortização da casa própria, concluiremos que não será possível estabelecer como quota de poupança um valor que supere 10% da renda familiar, e este produto só será viável a famílias que tenham renda familiar equivalentes a NCz$ 15.000,00/mês, ou seja, em torno de 7 salários mínimos. Esta seria, então, a clientela do programa.

A partir do momento em que o cidadão é contemplado e muda-se para a casa, ele liberta-se do aluguel e passa a dispor de uma margem de poupança destinando-a à amortização do empréstimo e, terminando o pagamento deste, passa a empreender

a ampliação de sua casa.

Enfim, o Programa pode ser viável se observados os seguintes aspectos:

— Execução do Programa no marco de projetos concretos realizados pelo Estado;

— Limitação do consórcio à aquisição da cesta básica de construção;

— Oferecimento de subsídios por parte do Estado, na forma de terrenos urbanizados, assistência técnica, projetos, etc.;

— Delimitação dos usuários do Consórcio na faixa das famílias com renda média em torno de 7 salários mínimos;

— Apoio de organizações populares que dêem suporte à formação dos grupos e à execução do programa de construções;

— Apoio político, financeiro e institucional do Governo à administradora do Consórcio;

— Criação de mecanismos de seguro que permitam fazer frente à variação de preços de materiais e salários.

Hipóteses de Aperfeiçoamento do Sistema

- Ampliar o leque de atendimento para além da oferta de lotes produzidos pelo setor público, incorporando proprietários de lotes unifamiliares dispersos e cuja propriedade, embora inquestionável, não possa, por problema de titulação deficiente, ser transformada em garantia hipotecária;

- Constituição de um fundo especial destinado a segurar e garantir a estabilidade do sistema independentemente do oferecimento por parte dos consorciados de garantias hipotecárias;

- Estimular a criação de "*cooperativas de consorciamento*" credenciando-as para o gerenciamento do sistema e colocando-as sob o amparo de estímulos creditícios e de assistência técnica e legal de natureza oficial;

- Concessão de financiamentos (oferecimentos de cartas de crédito a consorciados após o cumprimento das contribuições previstas ou após o cumprimento de 50% das contribuições), destinados a ampliar as disponibilidades do consorciado para além da poupança formada pela sua adesão ao esquema, permitindo apressar o seu acesso à moradia ou o acesso a uma solução de melhor qualidade, comparativamente àquela permi-

tida exclusivamente pela poupança formada pelas contribuições pagas ao longo dos 60 meses de prazo;

- Criação de mecanismos de estímulo e apoio à formação e funcionamento de microempresas produtoras e revendedoras de materiais integrantes da cesta básica, uma vez constituída a demanda com perspectivas de consolidação e crescimento.

3.5. Moradia de Aluguel

Esta alternativa surge como revisão do conceito imposto pela Política Habitacional desenvolvida no país a partir de 1964. AZEVEDO e ANDRADE[62], tratam de como houve uma preocupação ideológica no estabelecimento da política habitacional. "*A filosofia da casa própria também encontrou na teoria das massas disponíveis a sua motivação principal*". Para o governo que se impunha à época, "*a configuração do problema urbano é determinada pelos eventos políticos de antes de março de 1964, foi sob o aspecto das tensões nas favelas, das massas disponíveis e de migrações maciças para as cidades que a questão urbana ganhou visibilidade e contorno dos princípios dos anos 60*".

---

[62] AZEVEDO, Sergio de e ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de. **Habitação e Poder** — Zahar, Rio de Janeiro, 1981.

No dizer de um dos artífices do sistema, o ministro ROBERTO CAMPOS, *"a solução do problema pela casa própria tem esta particular atração de criar o estímulo de poupança que, de outra forma, não existiria, e contribuiu muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaça ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem"*.

Assim, a ação do poder público para dinamizar a produção habitacional, tem sido objetivada através do financiamento público para a casa própria. Com isto, o direito à moradia foi transformado em direito à propriedade individual do imóvel residencial. Entendemos que a questão a ser resolvida é a da moradia e não necessariamente a do acesso à casa própria.

Por considerarmos muito importante e oportunos para o desenvolvimento do tema, apresentaremos uma síntese do Seminário realizado na Secretaria de Habitação sobre a experiência do aluguel social na França, que trata especificamente do movimento H.L.M. (Habitation à Loyer Moderé - habitação de aluguel moderado).

Na França, existem mais de mil organismos *"H.L.M."* que se estruturam sob diversas formas jurídicas. Tais organismos são construtores de habitação num fluxo anual de mais de 200.000 unidades de construções novas, assegurando cerca de 38% de toda a atividade de construção no país. Nos últimos anos,

os programas habitacionais destinados à casa própria aumentaram em detrimento das unidades para locação, as quais sempre constituiram a massa das atividades dos "*H.L.Ms*". A proporção continua, entretanto, favorecendo o mercado de aluguel de baixa renda: 67% das unidades já construídas são para aluguel e 33% para os programas de acesso à propriedade. Os organismos "*H.L.M.*", portanto, além de construtores e agentes financeiros, são também gestionários de um parque habitacional de aluguel de interesse social de cerca de três milhões de unidades. Um patrimônio considerável gerido de maneira descentralizada pelos diversos organismos "*H.L.M.*", e suprindo uma demanda das classes mais desfavorecidas, cuja renda ainda não permite entrar num programa de acesso à casa própria.

Quanto à sua forma jurídica, os organismos "*H.L.M.*" podem ser: Companhias Públicas e Autarquias Departamentais, isto é, estaduais ou municipais, ou Sociedades Anônimas.

As Sociedades Anônimas de "*H.L.M.*"

As "*S.A.H.L.M.*" são empresas sem fins lucrativos, criadas em geral por iniciativa de empresas privadas visando em princípio a construção de habitação de aluguel para os seus empregados. Embora a maior parte de sua atividade seja dedicada à construção e gestão de unidades de aluguel, os organismos de "*H.L.M.*" podem também atuar como agente financeiro, repassando empréstimos aos mutuários, em operações de construção de casas próprias. Essas operações são quase sempre mistas — parte das habitações é vendida e parte alugada. Além da constru-

ção de habitações, os "*H.L.Ms*" realizam empreendimentos de reabilitação da habitação degradada, planejamento de terrenos e zonas de urbanização, bem como prestam assessoria às prefeituras para operações de urbanização.

Os recursos para a construção de habitações populares de duas fontes principais:

1. Do próprio Estado, através de dotação orçamentária, sendo os financiamentos a longo prazo, assim classificados:

   — 34 anos para as operações locativas, com juros subsidiados, a aproximadamente 6%.

   — 15 anos para o acesso à casa própria, com juros subsidiados de 8% a 12% em progresso crescente.

2. De um Fundo compulsório coletor de 1% da massa salarial de todas as empresas com mais de 10 assalariados, destinado exclusivamente à construção de habitação social. A gestão desse Fundo é descentralizada, podendo ainda ser gerido pelos próprios empresários contribuintes, uma vez que se constituam num Comitê Interprofissional da Habitação. Em seguida as "*S.A.H.L.M.*" podem pretender empréstimos desde Fundo, a juro zero, podendo assim gerir o

compulsório de suas próprias empresas.

Nas operações de venda da casa própria, o organismo "*H.L.M.*" age simplesmente como repassador do financiamento e o devedor é o mutuário. Nas construções de unidades de aluguel, os organismos "*H.L.M.*" são o mutuário único e o cálculo do aluguel se faz de acordo com o equilíbrio financeiro da operação. Entretanto o inquilino — através de um Fundo de Promoção Social — poderá receber um subsídio pessoal e intransferível, de acordo com sua renda, para complementar o seu aluguel. Esta complementação é depositada diretamente pelo órgão público encarregado da promoção social no organismo "*H.L.M.*" locador da unidade habitacional. Dessa forma as "*S.A.H.L.M.*" têm assegurado o recebimento do aluguel nos casos dos inquilinos mais carentes.

O interesse de se constituir uma "*S.A.H.L.M.*" por parte de empresários, mesmo que esta não possa ter fins lucrativos, está sobretudo ligado ao fato que os organismos "*H.L.M.*" não só tem competência para pleitearem empréstimos do sistema financeiro da habitação, como também passam a poder gerir o Fundo empresarial.

A grande vantagem desse sistema é sem dúvida a gestão descentralizada, a manutenção dos recursos na região, o estímulo à construção civil e à economia regional, bem como o poder de intervenção na programação dos empreendimentos habitacionais. Esta estrutura incentiva e responsabiliza a iniciativa privada pela resolução de problemas sociais, enquanto que ao Estado ca

be somente a normatização, controle e fiscalização dos empreendimentos das "*S.A.H.L.M.*"

Em resumo, o sistema francês de "*H.L.M.*" nos parece importante devido às seguintes características:

- O sistema de aluguel supre a grande maioria da demanda de habitação de interesse social;

- Através dos diversos organismos de "*H.L.M.*, a gestão deste patrimônio habitacional é descentralizada, bem como os investimentos nessa área;

- O sistema favorece uma interiorização industrial, acompanhando com habitações as instalações industriais;

- Favorece maior autonomia dos empreendimentos à nível local e regional;

- Estimula a participação conjunta Estado/Iniciativa Privada;

- O sistema financeiro vislumbra opções diferenciadas da clientela de baixa renda: aluguel, casa própria, localização central ou periférica, etc.;

- A presença do Estado se restringe à normatização, controle e fiscalização dos organismos de "*H.L.M.*", deixando ampla liberdade na realização das operações;

- O sistema de sociedades anônimas traz vantagens quanto à eventual gestão deficitária; o Estado não assume este déficit. A gestão empresarial da habitação popular resposabiliza a iniciativa privada por alguns aspectos sociais que lhes dizem respeito.

Estudos desenvolvidos pela Secretaria da Habitação[63] revelam que:

— No processo de crescimento urbano, a lógica da casa própria tem desenvolvido uma cidade externa, com baixas densidades e com áreas centrais marcadas cada vez mais por usos exclusivamente comerciais e de serviço. Ora, justamente as áreas melhor servidas da cidade, que receberam ao longo do tempo maior quantidade de investimentos públicos, acolhem baixa densidade habitacional, o que implica em deseconomias substantivas para o poder público que ali investiu. Os programas habitacionais de baixa renda têm sistematicamente excluído a hipótese da localização central dado o alto custo do terreno. No entanto, a despeito desta prática de segregação, existem moradias de baixa renda em localizações centrais, que se colocam

---

[63] SECRETARIA DA HABITAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Programa de Habitação de Aluguel de Interesse Social.**

totalmente à margem do mercado habitacional formal ou legal; são alugadas e não compradas, e marcadas pelo congestionamento e insalubridade: os cortiços.

A magnitude do fenômeno cortiço releva que:

- Existe uma demanda específica por habitação de aluguel nos setores de baixa renda;

- esta demanda não é satisfeita pelo mercado formal de locação, cuja permanente crise, recentemente aguçada, tem determinado a exclusão total da população de baixa renda;

- esta situação não pode continuar a ser ignorada pelo poder público em seus programas habitacionais, sob pena de se agravar.

Do ponto de vista do mercado, a crise tem se revelado através da defasagem entre os aluguéis antigos e a escalada dos aluguéis novos. Os proprietários e construtores de imóveis têm apontado a intervenção do poder público no mercado, como responsável pela crise, desestimulando a construção para a locação e, consequentemente, diminuindo a oferta.

Por outro lado, os inquilinos reclamam uma intervenção capaz de regular os novos aluguéis os quais, dada a escassez de imóveis disponíveis, vêm sendo ofertados de forma a compensar a baixa remuneração proveniente dos aluguéis antigos.

Na verdade, a "*crise dos aluguéis*" é antiga, e as medidas de intervenção no mercado são efeitos do déficit crônico da habitação de aluguel, agravada pela conjuntura de altas taxas de juros, as quais, ao mesmo tempo que dificultam o financiamento para os investimentos no setor da construção, atraem capitais para o mercado financeiro, desviando-os dos aluguéis com fonte de rendimento.

Na história da habitação de aluguel no país, é possível observar que os congelamentos e leis restritivas do mercado surgem como medidas sociais de grande impacto político, quando os altos níveis dos aluguéis representam pressão altista sobre os salários. Por sua vez, a cada intervenção segue-se uma retração ainda maior da oferta, situação mais uma vez observada na atual crise. Assim, se a intervenção é benéfica, de imediato, do ponto de vista social, a ausência de qualquer medida complementar que amplie a oferta acaba por gerar uma crise ainda maior no mercado.

Hoje é possível observar que, apesar da classe média estar sendo diretamente atingida, tal situação onera, principalmente a população de baixa renda. Na impossibilidade de alugar em locais privilegiados, as camadas médias avançam sobre as casas populares, expulsando a população de baixa renda para regiões mais afastadas. O efeito da crise não tardou: o número de moradores nos cortiços, os sem-casa e os sem-teto têm, sem dúvida, aumentado nos últimos meses. Acrescente-se a este quadro a significativa alta nos custos de construção que dificulta sobremaneira a produção de habitações novas, princi-

palmente àquelas destinadas aos setores de baixa renda da população, e cujos efeitos sobre o mercado de locação vêm sendo identificados.

A Secretaria de Hàbitação do Estado de São Paulo tem desenvolvido estudo para uma proposta de implantação de um *"Programa de Habitação de Aluguel de Interesse Social"*, que seria um sistema de concessão administrativa de uso de imóveis residenciais e não de aluguel propriamente.

Este Programa poderia abarcar uma ampla gama de opções, desde linhas especiais de financiamento que incentivem a construção para locação até mecanismos legais que intervenham em regiões de cortiços. Este programa poderia ser desenvolvido por empresa de desenvolvimento habitacional, com a participação associada do setor público e privado, que atuariam simultaneamente como agentes promotor e administrador dos empreendimentos de aluguel de interesse social. A atribuição das unidades habitacionais aos futuros locatários seria feita pela própria empresa promotora e proprietária, segundo critérios equilibrados de renda e composição do grupo familiar, observando-se projetos de imóveis com unidades habitacionais de diferentes áreas.

A viabilidade do programa depende da obtenção de terrenos em áreas bem localizadas e com razoável infraestrutura urbana. As variadas formas de obtenção destes terrenos, além da aquisição por compra ou desapropriação, seriam examinadas, bem como empreendimentos conjuntos com empresas privadas ou

públicas, ou associações, sindicatos e entidades, de modo a garantir o acesso a terrenos bem localizados, minimizando-se o custo inicial da terra.

O financiamento da operação também merece estudo detalhado. Certos tipos de financiamento, que, atualmente, se destinam à construção da casa própria, poderiam ser redirecionados ao Programa de Habitação de Aluguel de Interesse Social. A longo prazo, poderia ser constituído um fundo específico para o financiamento de habitação de aluguel, alimentado pelo retorno dos próprios, bem como por outras eventuais dotações orçamentárias. Este fundo, gerido pela empresa promotora, seria o instrumento de aplicação desta política de locação.

Os aluguéis mensais a serem pagos pelos inquilinos seriam calculados de acordo com o valor do financiamento, acrescido ou não de juros, e os reajustes acompanhariam a variação dos salários, (como não se trata de locação, e sim de concessão administrativa, não sujeita à Lei do Inquilinato, os reajustes seriam possíveis).

Uma vez amortizado o financiamento da operação, a empresa proprietária do imóvel poderá vender as unidades para seus ocupantes, sendo considerado como valor de investimento na operação de compra o montante dos aluguéis efetivamente pago durante todo o período de locação.

A implantação de um Programa de Habitação de Aluguel de Interesse Social, requer a estruturação de um esquema de financiamento próprio, que efetivamente garanta a dotação de

recursos financeiros para a implementação dos projetos de construção e reforma de moradias destinadas ao aluguel.

Atualmente, no âmbito da política habitacional, não se encontra qualquer fonte de financiamento ou Fundo que gere e administre recursos destinados à moradia de aluguel. As fontes e programas de financiamentos existentes, mereceriam ser revistas e transformadas para atender à especificidade exigida pela forma aluguel.

A constituição de um Fundo para Habitação de Aluguel, instrumento financeiro permanente, administrado pela empresa responsável pelo Programa, permitiria a aplicação em projetos de interesse social, com altas taxas de subsídios, sem o excessivo comprometimento dos orçamentos públicos.

Sob a ótica financeira, o sistema viabiliza-se quando é constatada a compatibilidade entre as variáveis de Renda Familiar e os Aluguéis decorrentes dos valores de Financiamento. O prazo de amortização, a taxa de juros e o valor do financiamento, definem em última instância o valor do Aluguel Mensal. Esses componentes possuem campos de variação situados dentro de certos limites que tornam possível ou não, ao detentor de certa renda familiar, arcar com o valor do aluguel. Sabe-se desde já que o preço do terreno é uma componente que atua fortemente no assentamento habitacional. Por outro lado, e sob a ótica específica da demanda, a estrutura de gastos familiares determinará o comprometimento possível com aluguel. Há necessidade, portanto, da formulação de várias alternativas e diferentes monta-

gens, que possibilitem a compatibilização entre as variáveis acima referidas.

Avaliar a viabilidade econômica deste sistema significa cruzar os elementos: fontes de recursos, custos dos diferentes projetos, subsídios, possibilidades de dispêndio da população, com a necessidade de apresentar um retorno que viabilize seu auto-financiamento e continuidade a médio prazo, através do Fundo para Habitação de Aluguel.

Vamos realizar uma simulação para o entendimento da proposição:

Valor do aluguel mensal:
amortização + taxas (seguros danos físicos do imóvel + seguro desemprego + depreciação + administração).

Valor do financiamento:
custos do empreendimento que a empresa gestora considerar adequado repassar ao futuro morador.

Prazo de amortização:
variável em função da origem dos recursos, perspectivas de retorno e capacidade de pagamento dos usuários — 5 a 25 anos.

Amortização:

a empresa gestora é responsável pela amortização deste investimento, através do pagamento dos respectivos aluguéis. A origem dos recursos determinará a forma de amortização, que poderá ser simples ou pela Tabela Price; neste caso adotamos taxas de juros crescentes para diferentes níveis de financiamento.

Taxas / administração:

próxima a 3% do valor do aluguel.

Seguro DFI

as estabelecidas na Resolução BACEN 1330.

Depreciação:

estudos desenvolvidos na CDH, mostram que ao valor de um imóvel regularmente conservado, mantido nas condições físicas regulares, deve-se acrescer 8,09% para cálculo da amortização e do aluguel mensal. Esta taxa, juntamente com o retorno gradual dos investimentos, comporia o Fundo de Habitação de Aluguel.

Seguro desemprego:

entende-se que o inquilino que perder sua fonte de renda poderá usar o imóvel por um período estipulado sem qualquer dispêndio. Deve-se também estipular uma carência a partir da data de assinatu

ra do contrato e um número máximo de recorrência a este seguro. No exemplo, para a determinação do valor deste seguro, utilizamos 3% da amortização mensal.

Exemplifiquemos com duas alternativas de moradia:

a. Casa Popular Tradicional

(aluguel de mercado = 1.500,00)

Hipótese	Taxa de Juros	Valor Financiado	Prazo (anos)	Amortização mensal (VRF)	Taxas (VRP)	ALUGUEL MENSAL	
						VRP	NCz$ (Fev/90)
Sem juros	zero	988,98	25	3,29	0,53	3,82	658,26
Juros máximos BACEN	4,3	1.161,11	25	6,32	0,98	7,3	1.257,93

b. Apto. 2D - Edifício 4 Pavimentos

(sem elevador)

(aluguel de mercado = NCz$ 2.600,00)

Padrão Cohab

Hipótese	Taxa de Juros	Valor Financiado	Prazo (anos)	Amortização mensal(VRF)	Taxas (VRP)	ALUGUEL MENSAL	
						VRP	NCz$ (Fev/90)
Sem juros	zero	1.1311,22	25	4,37	0,71	5,08	876,15
Juros máximos BACEN	6,0	1.585,46	25	10,21	1,56	11,77	2.026,80

Conclusão:

Os concessionários (para não dizer inquilinos) pagariam um aluguel abaixo do preço de mercado, principalmente se os recursos utilizados para a produção do imóvel não exigirem retorno e a taxa de juros for zero. Todas as despesas estariam sendo cobertas, e em algum momento poderia ser feita a venda ao concessionário, descontando o valor já amortizado.

3.6. Lotes Urbanizados

Em artigo publicado em jornal, já em 1983, o economista MARCOS C.C. ALBUQUERQUE apresentava uma sugestão para a política habitacional[64], que além de permanecer atualíssima é uma das poucas alternativas viáveis para a solução do problema habitacional para a população de baixa renda, localizada principalmente na periferia dos grandes centros urbanos;

A alternativa apresentada foi a dos *"dois estágios"*: primeiro, a compra de lote urbanizado e, depois, a edificação. Isso poderia ser feito mediante a desburocratização, e a deselitização dos corpos legislativos que regem o parcelamento do solo, como a criação do *"lote popular"*, de 125 metros quadrados e com infraestrutura mínima essencial e a dinamização do programa de Habitação Popular do SFH que gere financiamento para estas atividades.

---

[64] FOLHA DE S. PAULO. 26/02/83 - **Uma Sugestão para a política habitacional.**

Outra alternativa, que entendemos como complementar à primeira, é a instituição de uma rede de distribuição de materiais essenciais de construção a preços populares, apoiados por programas do Tipo Recon, incentivando a construção individual, inclusive a autoconstrução da casa-embrião com cômodos indispensáveis que vão sendo ampliados na medida do crescimento da renda de cada família.

E, por último, a liberação do FGTS e as cotas do PIS-PASEP para a compra de lote urbanizado e cobertura dos custos de construção individual, inclusive autoconstrução.

Esta seria uma solução intermediária, que oferece condições mínimas de habitabilidade a custos compatíveis com a renda da população-alvo de maximização do número de famílias atendidas.

Até o momento, o maior peso dos programas habitacionais acha-se nos projetos de grandes conjuntos residenciais que representa a solução tecnocrática de alto custo[65].

Ainda, segundo MARCOS C.C. ALBUQUERQUE[66], "*a favelização das grandes cidades só pode ser combatida pelo sistema de autoconstrução residencial, pois os vistosos programas habitacionais do governo não chegam às camadas mais carentes da população, constituída pela massa dos trabalhadores comuns, favelados de fato ou favelados potenciais*".

---

[65] Cadernos Liberais — Instituto Tancredo Neves.

[66] FSP — 01/01/83 — **A habitação deve ter custo menor.**

Esta proposta foi apresentada no 2º Congresso Brasileiro da Indústria Imobiliária, em 1989, como "*Loteamento Popular — Uma solução para o déficit habitacional*". Trata-se de um programa que contempla a implantação de infraestrutura básica e obras complementares em loteamentos projetados para as classes de baixa e média renda. Concomitante ao financiamento e à infraestrutura de loteamentos, o Governo deverá dirigir um programa específico para o crédito da "*cesta básica de materiais de construção*", que viria beneficiar uma larga faixa as classes de menor renda, inclusive no regime de autoconstrução, sob parâmetros simplificados e sob a orientação e fiscalização das Prefeituras Municipais[67].

A tese defendida pelo SECOVI é a de que como os dados demonstram, 50% das unidades habitacionais situadas em favelas já são construídas em alvenaria, isto significa que se forem oferecidos à população lotes urbanizados, neles surgirão rapidamente novas moradias.

O Conselho Técnico de Desenvolvimento Urbano do Secovi — SP, desenvolveu uma simulação de implantação de um loteamento popular em uma área localizada na região metropolitana que demonstrou a total inviabilidade comercial do empreendimento, concluindo-se que no atual estado em que se desenvolve um processo de parcelamento de solo, a iniciativa privada não tem a menor possibilidade de empreender loteamentos populares.

---

[67] 2º COBIIM - Congresso Brasileiro da Indústria Imobiliária — **Projeto de Uma Nova Política Habitacional.**

Foi simulada a implantação de um loteamento popular em uma área localizada na região metropolitana de São Paulo, com 200.000m² de área total, gerando 714 lotes.

Os custos considerados, tanto da gleba como da infraestrutura, são os valores de mercado (base março/89). O preço teórico dos lotes foi determinado em função do poder aquisitivo de uma família com renda de 6 pisos salariais, imaginado-se um comprometimento de 20% da renda.

Com base nestes dados, foram feitas projeções de fluxos de caixa, em duas situações distintas:

a. loteamento implantado com infraestrutura convencional (ruas abertas; guias e sarjetas; rede de água; drenagem de águas pluviais);

b. loteamento implantado com infraestrutura reduzida, a exemplo do que é permitido no município de São Paulo — Tipo L-3 (ruas abertas; rede de água; captação de águas pluviais nos pontos baixos).

Em ambos os casos, a simples consideração de um custo financeiro mínimo (1,2% a.m.) demonstrou a total inviabilidade comercial do empreendimento, tendo o resultado acumulado de caixa permanecido negativo, em toda a duração do projeto.

Como o aumento do poder aquisitivo não é algo que possa ser resolvido de pronto, as proposições da iniciativa privada, com o intuito de viabilizar a participação nos empreendimentos populares, voltam-se para:

1º — agilização dos trâmites burocráticos nos processos de aprovação de parcelamento do solo;

2º — redução das exigências de obras de infraestrutura;

3º — financiamento do lote urbanizado (no âmbito do SFH).

A Caixa Econômica do Estado de São Paulo — CEESP, desenvolveu em conjunto com a AELO/SECOVI estudos para a implantação de um *"Programa de Financiamento para lotes urbanizados e material de construção para que a população de baixa renda construa a sua casa"*.

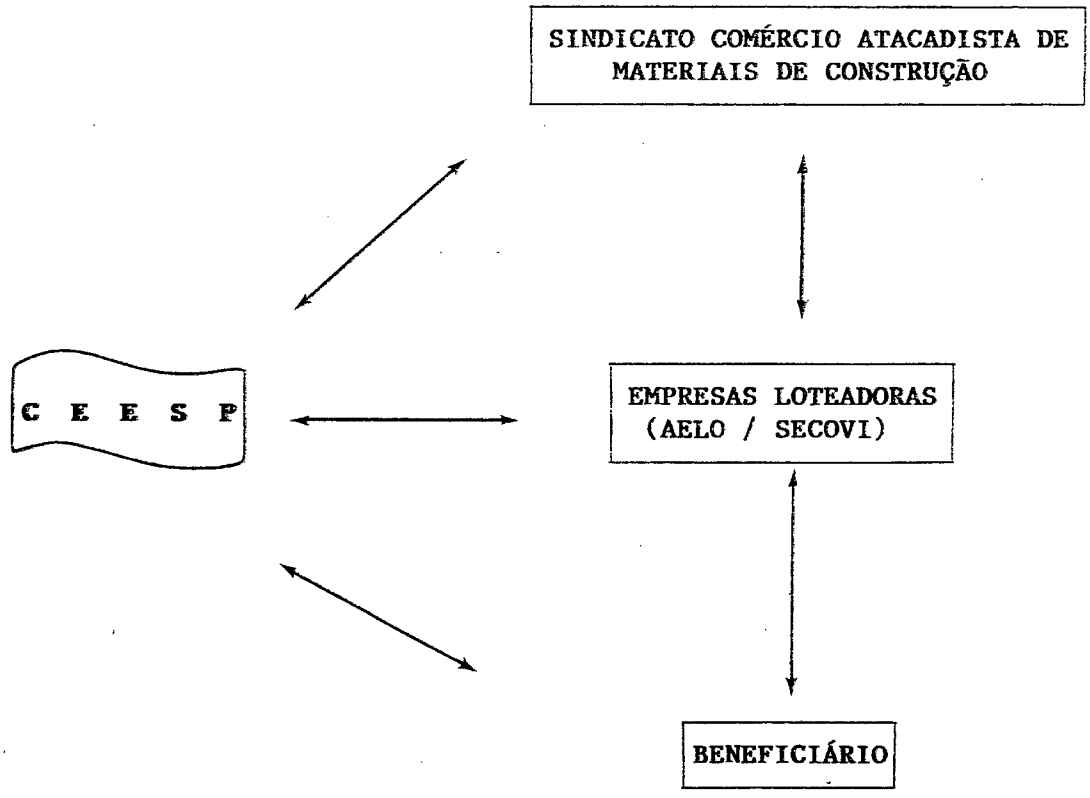
São objetivos do programa, financiamento para:

— aquisição de lotes urbanizados com alicerces;

— aquisição do material de construção; e,

— apoio técnico para autoconstrução.

A operacionalização do programa prevê a participação dos Agentes:



A G E N T E S

SINDICATO COMÉRCIO ATACADISTA DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO

* garantir o fornecimento do material em condições de pagamento favoráveis.

EMPRESAS LOTEADORAS (AELO / SECOVI)

* fornecimento dos lotes urbanizados, dotados de infraestrutura, devidamente legalizados e complementados com os alicerces das casas

* administração da compra, guarda e distribuição dos materiais de construção

* orientação técnica e acompanhamento aos beneficiários através de mão-de-obra qualificada

* promoção do programa

* seleção prévia dos potenciais beneficiários

* providências jurídicas para averbação dos imóveis nos Cartórios de Registro de Imóveis

BENEFICIÁRIO

* ter condições cadastrais de renda compatíveis ao programa

* fornece mão-de-obra própria ou de terceiros, sob suas expensas, para a construção da casa

C E E S P

* coordena, regulamenta e fiscaliza o programa

* seleção definitiva dos beneficiários

* agente financeiro (repassador dos recursos e administradora dos créditos dos beneficiários).

A população-alvo (atendimento preferencial) do Programa seria:

— Servidores públicos estaduais

— Policiais Militares

— Professores da Rede Estadual

como forma de proporcionar benefícios a estas categorias para atenuar a defasagem salarial.

O Programa previa: alocação de recursos da CEESP para aquisição junto às Empresas Loteadoras, credenciadas pelo AELO/SECOVI de: Lotes Urbanizados + Construção de Habitação e concessão do financiamento individual ao próprio interessado, desde o início da construção.

Os recursos seriam dos depósitos em cadernetas de poupança da CEESP, desde que fossem criados mecanismos para cobrir o prejuízo decorrente da diferença entre o custo da caderneta de poupança e a receita a ser gerada pelo programa. A proposta da CEESP era para que houvesse injeção de recursos da Fazenda, em depósitos à vista no montante que pudesse propiciar uma rentabilidade (decorrente do "*floating*") equivalente ao prejuízo gerado em cada liberação para o programa.

Como não foi viabilizado este mecanismo de compensação, o programa, até janeiro/90 não havia sido implementado.

Faremos a seguir uma simulação para compreendermos o que representa este mecanismo.

Estimaremos em 1000 VRF, o Valor de Financiamento médio, a partir de valores praticados na venda de Lotes Urbanizados, e de material de construção para a construção de uma casa embrião. Considerando, também, um custo relativo à mão-de-obra mínima indispensável pela construção.

QUADRO DEMONSTRATIVO PARA 1.000(MIL) VRF

APLICADO PELA CEESP

RECEITA X CUSTO			VALOR VRF P/ CASA PREJUÍZO (de 1 ano)	
RECEITA	CUSTO	PREJUÍZO (RECEITA-CUSTO)	PAGTO À VISTA	PAGTO. P/ MÊS (12 meses)
CM + 4,3% a.a.	CM + 8,8% a.a.	JUROS 4,5% a.a.	43,11	3,75

Receita = valor obtido considerando a taxa de juros máxima permitido pelo BACEN para financiamento de 1000 VRF (4,3% a.a.).

Custo = valor de remuneração da poupança mais o custo estrutural de captação, da mesma, que embora seja variável, conforme a conjuntura, e de instituição para instituição, costuma-se adotar um valor em torno de 8,8% a.a.

Prejuízo = é o diferencial entre o custo do dinheiro aplicado e a receita possível.

Valor VRF
p/ Casa = para cada 1000 VRF aplicado, o prejuízo estimado para a Instituição é de 43,11 VRF que deveriam ser desembolsados à vista, ou 3,76 VRF/mês durante 12 meses.

Nº DE UNIDADES	PREJUÍZO CEESP	
	Pagto. à vista	Pagto p/ mês
1	43,1	3,8
1.000	43.110,0	3.800,0
5.000	215.500,0	19.000,0
10.000	431.000,0	38.000,0
15.000	646.500,0	57.000,0
30.000	1.293.000,0	114.000,0

ou seja, para implementação de um programa para produção de 30.000 Lotes Urbanizados com Kit de material de construção, financiados pela CEESP com recursos de aderneta de Poupança, seria necessário um aporte de 1.293.000 VRFs à vista ou 114.000 VRF/mês (período de 12 meses), que no presente caso, seriam obtidos mediante depósitos à vista da Secretaria da Fazenda no repasse às Empresas do Estado, ou fornecedores, em montante que aplicados rendessem o valor do aporte necessário.

De qualquer forma este mecanismo só compensaria o período da produção (que estabelecemos em 12 meses nesta simulação), para o período de retorno seria necessário o refinanciamento através da CEF que é a gestora dos recursos do FGTS, ou outra forma.

A CEESP justifica esta exigência (dos mecanismos de compensação) pelo fato de ter aplicado em sua Carteria Imobiliária 49,5% dos recursos em financiamentos até 2.500 VRF, quando a exigência do BACEN é de 10% no mínimo.

Várias propostas para o setor habitacional são apresentadas no momento em que se realiza a transição do Governo Sarney para o Governo Collor. O PLANO DE AÇÃO IMEDIATA PARA HABITAÇÃO apresentada à equipe do novo Governo dá ênfase no programa de Lotes Urbanizados.

"A alternativa mais viável para a população, que possui um perfil de renda de até 5 salários mínimos, é a aqui

sição de um lote de terreno, de tal forma que possa transformar-se em compradora e possuidora de um bem, de um abrigo digno para sua família, que, com o tempo, poderá ser incorporado de benefícios e melhorias.

O Poder Público não possui condições para atender sozinho a essa demanda de habitações. Parece claro, em face desse quadro, que as políticas tradicionais de habitação não são eficazes. O sistema de auto-construção, onde o cidadão adquire um lote a prazo e, a duras penas, conforme vai dispondo de recursos constrói pouco a pouco sua casa, ao invés de ser ignorado, deverá, isto sim, ser adotado pelo Poder Público, já que o próprio povo o consagrou.

Assim, na faixa social, a ênfase maior deve ser para a aquisição de lotes urbanizados, estimulando-se o seu financiamento pelos agentes financeiros estatais, acrescentando-se também o financiamento de cesta básica de material de construção a ser utilizado pelo comprador na construção da casa própria.

Os números mostram que a maioria das edificações nas favelas (57%) é de alvenaria, o que prova que mesmo sem financiamento o favelado constrói em regime de auto-construção ou mutirão.

Estudos feitos pela ANAMACO desmostram que mais de 60% do material vendido por eles são para o consumidor final e não para as construtoras, o que reforça a tese de auto-construção como alternativa".

O objetivo é a construção de 200.000 moradias nos primeiros 180 dias de governo.

Para a concretização deste objetivo foram estabelecidas as diretrizes gerais que irão orientar a implementação do Plano de Ação:

1. Estímulo à participação dos Estados, Municípios e Agentes Promotores de Habitação no processo de implantação de lotes urbanizados com cesta básica de materiais de construção;

2. Criação de linhas de crédito pelos agentes financeiros estatais para financiamento destes lotes e cestas básicas, à taxas que viabilizem, a aquisição em até 25 anos. A administração do recebimento dos créditos concedidos aos mutuários finais será de responsabilidade dos Agentes Promotores de Habitação, ficando os mesmos responsáveis, perante ao Agente Financeiro, pelo pagamento das prestações no valor e prazo pactuados;

3. Os Agentes Promotores de Habitação serão os responsáveis pela operacionalização da distribuição e emprego dos materiais da cesta básica, bem como pela prestação de assistência na execução das casas pelo regime de autoconstrução;

4. Os Estados e Municípios, num processo de adesão a este Plano de Ação, deverão se comprometer a facilitar, agilizar e simplificar os trâmites burocráticos legais para aprovação dos projetos de parcelamento do solo e edificações, bem como fornecer a infraestrutura urbana necessária e não exigida pela legislação, por ocasião da implantação de empreeendimentos desse tipo;

5. Entende-se como Agentes Promotores de Habitação:

5.1. Estados e Municípios, através de suas Companhias Estaduais e Municipais de Habitação;

5.2. As empresas privadas que venham a se cadastrar junto aos Agentes Financeiros para atendimento deste Plano;

6. Este Plano deverá ser coordenado pela Secretaria Nacional de Habitação Social;

7. Os Agentes Financeiros que participarão deste Plano de Ação serão, a princípio, a Caixa Econômica Federal, as Caixas Estaduais, Bancos e Sociedades de Crédito Imobiliário Estatais.

Para o cumprimento do Plano de Ação Imediata será necessária uma linha de crédito no valor total de 100.000.000 VRF'S.

Foram considerados os seguintes parâmetros para apuração do valor médio de financiamento:

— Valor total da cesta básica de materiais de construção: 400 VRF's;

Obs.: Considerando os preços em São Paulo.

— Valor do lote urbanizado (infraestrutura interna): 100 VRF's;

Obs.: Admite-se neste item um esforço conjugado da União, Estados e Municípios no sentido de fornecer terrenos e infraestrutura principal, restando a implantação da infraestrutura interna.

— Valor Médio do Financiamento: 500 VRF's.

O Plano identifica possíveis fontes de recursos:

— Caderneta de Poupança
— Letras Hipotecárias
— FGTS
— Retornos do SBPE, FGTS e PIS/PASEP
— Ressarcimento FCVS.

Prevê-se que estas fontes fornecerão 76 milhões de VRF's em 1990 e que em 180 dias poderiam ser obtidos 38 milhões de VRF's.

Seriam necessários ainda recursos adicionais no valor de 62 milhões de VRF's que devem ser obtidos através de dotações orçamentárias da União e projetos de conversão de dívida externa.

O Plano prevê ainda o envolvimento dos Estados e Municípios no fornecimento de recursos para o projeto, citando como exemplo o Estado de São Paulo, onde foi aprovado um adicional de 1% no ICMs que deverá ser direcionado para habitações populares.

3.7. Operações Interligadas

— Prefeitura Municipal de São Paulo —

Este sistema teve início no último ano da administração Jânio Quadros, quando foram financiadas aproximadamente 1200 casas. Na gestão da atual prefeita foram aprovados projetos para 1260 casas, em menos de um ano.

No entanto, esta alternativa que a nosso ver é de simples operacionalização e eficaz, foi suspensa, provisoriamente, até que a Câmara Municipal aprecie o projeto de lei, encaminhado pela prefeitura, disciplinando as operações interligadas.

Por esta operação, a prefeitura aprova projetos que extrapolam limites dos códigos de obras e das leis de zo-

neamento, em troca da destinação de recursos por parte dos empresários beneficiados com a excepcionalidade concedida pelo poder público, a um fundo municipal para a execução de programas habitacionais à população de baixa renda.

Entre as construtoras com grande projetos aprovados[68] está a Cyrela Empreendimentos Imobiliários, responsável pelo financiamento de 141 casas, em troca de permissão para ampliar em 4,7 mil metros quadrados a área total de construção de um prédio de apartamentos de alto padrão no bairro de Higienópolis, zona Oeste da cidade.

Em ordem de grandeza, vem a seguir a SKR Engenharia que assumirá o financiamento de 94 casas como permuta para aumentar em 3,7 mil metros quadrados a área total de um outro prédio de apartamento de alto padrão, também em Higienópolis. O terceiro maior volume de casas populares financiadas (45) foi garantido pela Participação Morro Vermelho, administradora do Shopping Center Morumbi, que teve autorização para aumentar em 2 mil metros quadrados (10%) a área dos mezaninos no local.

O novo projeto impede operações interligadas para as zonas estritamente residenciais, de transição urbana/rural de proteção de mananciais e aquelas incluídas em adensamentos indesejados, como corredores de trânsito.

---

68 Gazeta Mercantil, 30/08/89.

3.8. Política de Subsídios

É consensual a necessidade de se acabar com os subsídios indiscriminados aos mutuários do SFH, principalmente por que esta política equivocada adotada até então, deteriora o retorno das aplicações, que seria fundamental para a continuidade do sistema.

Segundo ALBUQUERQUE-88, "*qualquer que seja a situação do mutuário nada justifica que um método de financiamento não garanta ao sistema o retorno integral dos recursos emprestados*".[69]

GABRIEL BOLAFFI[70] relata os vários subsídios "*cumulativos e muito maiores do que a opinião pública supõem ou está disposta a admitir*", praticados pelo BNH:

1º - na defasagem entre a correção trimestral dos saldos devedores e correção anual e semestral das prestações, gerando o famigerado "*rombo*", de triste passado e futuro assustador;

2º - concedendo benefícios fiscais aos mutuários;

3º - reajustando saldos e prestações segundo índice inferiores aos do crescimento dos

---

[69] ALBUQUERQUE, Marcos C.C. **Cadernos Liberais** - Instituto Tancredo Neves.

[70] BOLAFFI, Gabriel. FSP-1987, **Os subsídios na política habitacional.**

salários (década de 70) e da evolução dos custos da construção e valorização dos imóveis;

4º - concedendo bônus de magnitude inversamente proporcional à renda dos beneficiados; e

5º - subsidiando os juros dos financiamentos de baixa renda.

BOLAFFI apresenta dois princípios que deveriam nortear uma política de concessão de subsídios:

1. citando Henry Cherkezian, que os subsídios não devem ser embutidos nas mercadorias (imóveis) mas devem ser concedidos às famílias carentes;

2. que os subsídios não devem ser permanentes, mas concedidos em caráter provisório, apenas enquanto perdurar a carência que os justifica.

Uma demonstração de como foi equivocada a política de subsídios adotada está na proporção elevadíssima de mutuários que revenderam suas casas a preços de mercado, tentando agilizar subsídios presentes e futuros, ou no aluguel das casas a valores muitas vezes superiores ao valor da prestação, conforme relata Bolaffi.

No entanto, também é consensual a necessidade de subsídios para as habitações destinadas as famílias de baixa renda. Segundo ALBUQUERQUE-88, *"seria irrealista imaginar que um programa habitacional orientado para a população carente seja capaz de dispensar subsídios. A experiência em todo o mundo mostra com clareza que programas sociais desta natureza não podem prescindir de subsídios às populações-alvo".*

Esta questão está ligada à divisão de responsabilidade na política habitacional, cuja atuação do governo nas atividades de interesse social deixaria transparente a necessidade de aporte de recursos do tesouro para complementar, na forma de subsídios, os recursos à disposição do órgão encarregado da política habitacional oficial (cf. ALBUQUERQUE-87).[71]

A Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo, desenvolveu estudos para a implantação de uma política de subsídios e bônus no desenvolvimento do plano habitacional no Estado, sobre a qual trataremos no capítulo referente aos recursos a serem obtidos com a elevação da alíquota do ICMs, por ser mais pertinente.

---

[71] ALBUQUERQUE, Marcos C.C. FSP, 26/05/87 **É hora de definir uma política habitacional.**

CAPÍTULO IV - RECURSOS PARA HABITAÇÃO

4.1. Introdução

Como pudemos ver em tópicos anteriores, tem havido uma involução da estrutura de captação de recusas destinadas à produção imobiliária. A atual estrutura de recursos do SFH é incompatível com a profundidade da ação social necessária.

É temerária a captação de recursos com prazos e taxas competitivas no mercado financeiro, alocando-os em operações subsidiadas, sem que estejam definidas a alocação orçamentária para cobertura dos subsídios.

A política habitacional tem de ser enfocada com realismo, e isto significa a definição clara e objetiva das responsabilidades quanto ao atendimento dos segmentos da população quanto ao nível de renda. O que se preconiza é a identificação das origens de recursos para cada uma das operações necessárias ao desenvolvimento harmônico do setor habitacional.

Assim, torna-se de fundamental importância a separação do financiamento para o chamado segmento *"de mercado"* e o financiamento para *"habitação popular"*.

Do lado do financiamento *"de mercado"*, verifica-se não ser mais possível ampliar a relação financiamento/renda, além de determinados níveis sem colocar em risco a solidez financeira do sistema. Esse problema só poderia vir a ser solucionado com o aumento real dos níveis salariais — particularmente das classes médias — e/ou com a queda do preço dos imóveis.

Para o atendimento ao segmento *"de mercado"*, deverá haver maior autonomia para os recursos e maior flexibilidade operacional. Sem ônus de arcar indevidamente com subsídios na forma de redução de seus retornos, as instituições privadas poderão atender parcela significativa da população.

Do lado da *"Habitação popular"*, serão necessários recursos orçamentários para que o sistema possa manter um volume desejável de financiamentos a essa faixa de população uma vez que, nem mesmo uma queda da relação financiamento/renda tem sido suficiente para permitir o acesso dessas populações a programas habitacionais sem que se subsidie parte substancial desse empréstimo, ou seja, sem que se garanta a alocação de recursos a fundo perdido.

Esse tipo de recurso a fundo perdido representaria uma radical mudança na filosofia que sustentou a implantação do SFH, sobretudo após a criação do FGTS. Para tanto, o governo poderá se valer da reforma tributária e as diretrizes de desenvolvimento urbano definidos pelo novo texto constitucional e implementar uma descentralização tanto de ordem financeira quanto a nível do processo decisório no campo habi

tacional e urbano, ampliando, assim, o grau de influência dos Estados e Municípios.

Analisaremos nos próximos tópicos algumas propostas que estão sendo apresentadas e até mesmo já implementadas, e sobre os quais procuraremos fazer algumas simulações, onde couber, para tentar verificar sua exequibilidade, ou medir a distância entre o discurso e a prática.

Para finalizar este tópico elencaremos algumas das medidas consideradas essenciais no Projeto de uma Nova Política Habitacional, apresentado pelo SECOVI no II COBIIM:

— destinação de substanciais recursos orçamentários federais para a implementação de programas sociais dirigidos às populações de baixa renda;

— indução aos Estados e Municípios, para que façam constar, de seus orçamentos, dotações intransferíveis, para aplicação em programas habitacionais, como complementação dos recursos de origem federal, a eles destinados prioritariamente;

— criação de novas fontes de captação de recursos, aos quais seriam adicionados valores resultantes de um grande elenco de medidas que proporcionem uma substancial e necessária redução de gastos federais, sabidamente dispensáveis;

— além da manutenção dos mecanismos tradicionais, estímulo à criação de um ágil mercado financeiro, lastreado em

letras hipotecárias, para desconto dos contratos de financiamento, envolvendo obrigatoriamente aplicadores institucionais (seguradoras e fundos de pensão) e também investidores voluntários — pessoas físicas e jurídicas — permitindo-se a estes a livre negociação;

— criação de Fundos Imobiliários com recuros internos e externos, operando nos moldes do mercado acionário;

— regulamentação específica para as operações de conversão da dívida externa, destinando-se os recursos apurados aos investimentos em projetos habitacionais, investimentos esses que gozariam de incentivos fiscais;

— ativação de negociações com o Banco Mundial, para a consecução de financiamentos de grande vulto, com a garantia de seu retorno no decorrer dos prazos de refinanciamento.

Condições Básicas:

Para efetiva ampliação do "*funding*" destinado ao mercado imobiliário, seja para uma maior fluidez dos recursos intramercado, seja para o real ingresso de novos capitais e o surgimento de um mercado secundário, são necessárias as seguintes condições básicas:

a. proliferação dos agentes captadores, financeiros ou intermediários em geral, responsáveis

por atrair diversos aplicadores;

b. aperfeiçoamento dos instrumentos já existentes e a criação de novos;

c. redução substancial da carga tributária sobre as operações imobiliárias e afins, bem como a eliminação da bitributação incidente sobre os negócios ou papéis relativos a imóveis. Ao contrário dos excessivos impostos de hoje, far-se-ia incidir taxas especiais de contribuição a fundos de produção direcionados às habitações populares. Tais reduções seriam extremamente saudáveis para o País, já que seriam compensadas pelo aumento do volume da produção e operações imobiliárias. Isso permitiria à habitação popular contar com uma ampliação efetiva de seu "*funding*", que se constituiria de: dotações orçamentárias; recursos de FGTS e CEF; contribuições sobre operações e papéis imobiliários (letras, debêntures, etc).

d. redimensionamento da política de locação, substituindo os atuais ônus e entraves por contribuições para os fundos destinados à produção de habitação para baixa renda, como já proposto no item anterior.

Evidentemente, é muito importante a estabilização da situação político-econômica do País, com a qual o incre-

mento da produção imobiliária muito auxiliaria, em face do grande número de empregos que gera.

4.2. Recomendações Relativas à Poupança

A lógica que sustenta, desde a origem, o Sistema Financeiro da Habitação tem na caderneta de poupança um de seus pilares fundamentais. Por isso, o sistema está em crise.

As razões são mais ou menos óbvias e poderiam ser simplificadas e diluídas dentro da crise econômica global que vive o País. Poupança depende de renda — e a renda per capita do Brasil registra crescimento próximo de zero nos últimos anos. Nesse período cresceu substancialmente a demanda por habitações, circunstância que não foi acompanhada pelo nível de crescimento da poupança.

A poupança — base do sistema —, vem se esvaziando assustadoramente. Seus ativos estão sendo maciçamente desviados para o over e fundos de curto prazo. A razão obedece a lógica aritmética: além de liquidez imediata, o over vem remunerando melhor. Dentro do elevadíssimo patamar inflacionário em que vivemos, os conceitos clássicos de curto e longo prazo alteram-se. A liquidez mensal da poupança, diante da liquidez cotidiana do over, transforma-se, para o investidor, em longo prazo. Portanto, só terá razões para continuar aplicando na poupança se esta oferecer remuneração mais atraente.

O Governo, dentro da política de juros altos, adotada para financiar o déficit público, torna o over mais atraente, transformando a poupança em instrumento anacrônico para o investidor.

Com isso, os já escassos recursos com que contava o SFH — notoriamente insuficientes para atender à demanda habitacional — reduziram-se mais drasticamente ainda.

Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança - ABECIP, preconiza algumas medidas para estabelecer a competitividade da caderneta de Poupança, em documento, de onde extraimos algumas análises. Pelas características das operações que financiam, as entidades de crédito imbiliário são obrigadas a conviver com a disparidade de prazos entre suas operações ativas e passivas: enquanto os empréstimos habitacionais apresentam um prazo médio de retorno de 15 anos, os recursos que lastreiam essas operações possuem liquidez quase imediata, uma vez que o poupador, garantindo a atualização e remuneração da aplicação em caderneta, poderá movimentar sua conta em intervalos mensais.

Em decorrência, torna-se sobremaneira importante que os recursos dirigidos para esse tipo de ativo possuem relativa estabilidade, o que requer, por seu turno, a manutenção de sua competitividade frente aos outros instrumentos de captação de recursos do público, existente no mercado.

Quando da implantação dos planos de estabilização iniciados com o *"Plano Cruzado"*, a caderneta de poupança so-

freu fortes pressões de saques em suas contas. Todavia, decorridos os meses iniciais dos respectivos planos, observou-se a reversão da tendência de saldo de recursos e, embora os últimos anos não tenham sido pródigos em crescimento de depósitos, este instrumento de captação ainda vinha preservando seu espaço dentre as demais opções de aplicações oferecidas.

No último plano adotado pelo Governo, em janeiro de 1989 prevendo a possibilidade de grande volume de saques decorrentes de atratividade de outras aplicações, introduziram-se mecanismos provisórios de proteção que evitaram, nos primeiros meses do ano, saídas expressivas de recursos. Contudo, com o fim do congelamento dos preços e a retirada de tais mecanismos, a caderneta voltou a repetir o comportamento observado nas outras situações semelhantes, acusando perda de recursos.

Mais grave, porém, foi o fato de o governo, temendo os riscos que sinalizavam uma provável hiperinflação, ter instituido uma forte política de juros elevados, tornando altamente atrativa outras alternativas de aplicação para o público em geral face à rentabilidade oferecida pelas cadernetas de poupança. Com isso, antes que se pudesse observar o quadro de reversão de tendência de saldo de recursos da poupança, como ocorrido em situações anteriores, o que se verificou foi o agravamento da situação para a caderneta.

O ano de 1989 caracterizou-se, para as entidades de crédito imobiliário, por perdas constantes e crescentes, comprometendo a função para que se destinam. Mais grave ainda

se apresenta a situação, quando se verifica que muitas dessas entidades encontram-se comprometidas com empresários da construção civil, com cronogramas de desembolsos em andamento e sem perspectivas de captação face á manutenção do quadro atual de competitividade dos outros ativos.

Torna-se necessário, portanto, uma urgente revisão das condições estabelecidas para outros instrumentos de captação, objetivando eliminar o desequilíbiro.

Entre várias medidas propostas, destacamos as que julgamos mais representativas e que teriam efeitos benéficos para o Sistema:

- redução do Imposto de Renda na declaração final do ano, em razão de alíquotas aplicadas sobre o saldo médio de poupança. A redução da receita tributária passaria a ser compensada por aumento do Imposto de Renda sobre ganhos do over.

- as cadernetas precisam de regras estáveis, e um indexador real, pois as mudanças sucessivas ora estimulam, ora deprimem os aplicadores, a exemplo da teoria de índices avaliadores da inflação e portanto, da renda dos depósitos de poupança. E quanto ao indexador, há dúvida acerca de sua capacidade de efetivamente medir a inflação corrente.

- viabilizar a competitividade da caderneta de poupança, em bases equitativas com os demais títulos em circulação no modelo. Para SIMONSEN[72] a solução errada é o aumento da taxa de juros das cadernetas. Circula uma proposta que cria três títulos de cadernetas, as mensais, as trimestrais e as semestrais, com juros reais de respectivamente 6%, 8% e 10% ao ano. A proposta encerra alguns defeitos. Primeiro, ela causará sérios prejuízos às entidades do Sistema Financeiro de Habitação, já que a caderneta de hoje financia os contratos hipotecários firmados há anos atrás. Segundo, ela agravará perigosamente a taxa de juros dos novos empréstimos habitacionais, sobretudo se os Agentes Financeiros quiserem recuperar, nesses novos empréstimos, parte dos prejuízos causados pelo aumento dos juros das cadernetas sobre os antigos contratos de mútuo.

O cerne da questão é que nos juros reais no Brasil precisam baixar. A razão não é apenas a defesa da caderneta de poupança. Juros reais aos níveis atuais inibem o investimento e de criação de empregos. Juros reais aos níveis atuais engordam o déficit do setor público, que é o maior devedor da economia, obrigando-o a colocar ainda mais títulos para financiar o déficit, e pressionando ainda mais a taxa de

---

[72] SIMONSEN, Mário Henrique. Revista Habitação e Poupança, Julho/85 — **Os dilemas do SFH.**

juros. Mais ainda, abalam a saúde do sistema financeiro,na medida em que arriscam a solvência de seus mutuários.

A causa central dos juros reais elevados è a colocação maciça de títulos federais no mercado. Em termos reais, a dívida mobiliária da União vem crescendo a taxas exorbitantes, que talvez cheguem a 80% no corrente ano. O que pressiona os juros não é, como às vezes se alega, a rolagem da dívida. Renovar os vencimentos, pelo principal acrescido de correção monetária, não é o problema, já que o resgate de um título cria os recursos necessários à aquisição de outro de igual valor real. O problema é que o governo não apenas rola a dívida, mas também rola os juros e muito mais.

- Uma proposta defendida pelo Conselho Regional de Corretores de Imóveis de São Paulo — CRECI é a implantação definitiva da Caderneta Habitacional, ou vinculada, que gera a carta de crédito e dá ao consumidor o direito de escolha.

A caderneta de poupança vinculada foi criada em outubro/88 pela CEF, atendendo às reivindicações de vários setores, destacadamente o CRECI.

O CRECI encomendou ao Instituto Gallup uma pesquisa sobre *"Intenção de Compras de Imóveis no município de São Paulo"*, cujos resultados, que julgamos mais relevantes, foram:

— PERMANECE ESTÁVEL À PRODUÇÃO DE FAMÍLIAS PAU-

LISTANAS QUE RESIDEM EM IMÓVEL ALUGUEL (estas famílias tendem a se concentrar nos segmentos de menor poder aquisitivo).

— MERCADO POTENCIAL PARA A COMPRA DE IMÓVEIS SE MANTÊM EM TORNO DE 550.000 UNIDADES.

— MAIORIA (63%) PRECISA DE FINANCIAMENTO PARA EFETUAR COMPRA DE IMÓVEL.

— FALTA DE FINANCIAMENTO INIBE À INTENÇÃO DE COMPRA DE IMÓVEIS (85% dos que moram em imóvel alugado não compram imóvel por não ter condições financeiras ou falta de financiamento.

— MERCADO SE ORIENTA PARA IMÓVEIS USADOS, MAS NÃO O IMÓVEL DE RESIDÊNCIA ATUAL.

— FAMÍLIAS INTERESSADAS EM COMPRAR IMÓVEL ESTARIAM DISPOSTAS A DISPENDER EM MÉDIA 28% DA RENDA FAMILIAR PARA PAGAR PRESTAÇÕES DO FINANCIAMENTO.

— MAIORIA DO MERCADO DESEJA FINANCIAMENTO PARA IMÓVEIS NOVOS (93%) E USADOS (91%).

— POUPANÇA DE 24 MESES PARA FINANCIAMENTO DE IMÓVEL CONTINUA SENDO ACEITA PELA METADE DO MERCADO POTENCIAL.

A CEF lançou então a Caderneta, porém destinando 90% dos recursos ao financiamento dos imóveis novos e apenas 10% aos imóveis usados, pois seria uma forma de incentivar o mercado da construção civil e com isto diminuir o déficit habitacional[73].

O funcionamento da caderneta de poupança vinculada é simples. O interessado faz um depósito mensal, num prazo mínimo de doze meses e máximo de 26 meses, de 10% a 25% o valor do crédito.

Os depósitos proporcionais são os seguintes: para um financiamento de até 1.500 VRFs, 10%; até 2.000 VRFs, 15%; até 3.500 VRFs, 20% e até 5.000 VRFs, 25%.

Ao final de um ano, o depositante recebe uma carta de crédito no valor do empréstimo, num prazo de até 30 dias a partir da data do último depósito efetuado, desde que o candidato preencha todas as condições para obter o financiamento.

A principal condição é ter uma renda familiar comprovável, compatível com o nível do financiamento pretendido. Depois de comprovada a renda, o usuário poderá efetuar a compra do imóvel.

Os juros da caderneta de poupança vinculada são

---

[73] FSP, 12/11/85 - **Creci critica destinação de verbas da caderneta vinculada.**

menores que os da caderneta normal: 3% ao ano, mais correção monetária.

Caso seja feita alguma retirada ou não haja o cumprimento dos depósitos nos prazos estabelecidos, o depositante perde o direito ao financiamento e a caderneta vinculada passa a ser uma poupança comum, com juros de 6% ao ano, mais correção monetária.

Se em 90 dias o candidato não conseguir comprar uma casa própria, poderá ter a carta de crédito renovada por mais 90 dias.Se não conseguir novamente, o interessado terá que abrir uma nova caderneta e começar tudo outra vez.

A idéia inicial era dar uma carta de crédito no valor do empréstimo, depois de um prazo de doze meses de carência, para que o poupador pudesse utilizá-la como quizesse, no entanto, a CEF determinou que já no momento de abertura da caderneta fosse escolhido entre imóvel novo e usado.

A CEF estipulou um máximo de 40 cadernetas abertas por mês, acabando por suspendê-las totalmente. A nosso ver esta alternativa deveria ser implantada não só pela CEF, mas por todos os Agentes do SBPE. Naturalmente, pode existir receio por parte destes em comprometer recursos, de certa forma instáveis. No entanto, poderia se estabelecer uma dotação com base num percentual do retorno dos financiamentos já concedidos, ou ainda a CEF garantir o refinanciamento mediante repasse de recursos do FGTS, desde que fosse para assumir financiamentos de valores abaixo de 2.500 VRFs.

4.3. Mercado Secundário de Hipotecas

A implantação de um Mercado Secundário de Hipotecas, decorre de proposta consensual, que já começa a se efetivar, em termos de medidas concretas. Os instrumentos para a constituição desse mercado foram criados e estão disponíveis. Falta agilizar a operacionalização do mesmo.

O objetivo básico é a alteração do perfil de captação, primeiro, para obter recursos de longo prazo, de natureza estável, com maturação semelhante à dos contatos hipotecários; segundo, para definir mecanismos de liquidez para os títulos representativos desses recursos e terceiro, para explicitar os tomadores ideais desses títulos, a serem identificados entre os investidores institucionais, cujas aplicações e encargos são primordialmente voltados para o longo prazo.

A Central de Liquidação Financeira e Custódia de Títulos — CETIP e a Associação Brasileira das Empresas de Crédito Imobiliário e Poupança — ABECIP, estudam a experiência internacional e as idéias para a sua implementação no Brasil há mais de dois anos, e será com base nestes estudos que trataremos da constituição, da conjuntura, dos problemas e das vantagens deste Sistema, a seguir.

O mercado secundário funciona da seguinte maneira: um empréstimo é concedido por uma instituição que tem a sua própria provisão de fundos (uma SCI, por exemplo), ou por uma organização especializada em gerar e administrar emprés-

timos, que neste caso levantará fundos através de empréstimos de curto prazo. Quando um certo número de empréstimos similares é reunido, a entidade pode vender todo o *"pacote"*, ou o que é conhecido como uma participação no pacote, pela qual o investidor assegura o direito a, digamos, 90% dos pagamentos de juros e amortização. É necessário que a taxa nos empréstimos negociados dessa forma seja atrativa em comparação com outros investimentos. A entidade geradora da hipoteca vai continuar a receber normalmente as prestações e vai lidar com quaisquer problemas que surjam com o empréstimo. O investidor institucional pode, se desejar, fazer uma venda subsequente de sua parte no pacote de empréstimo.

Como qualquer outro mercado secundário, a função principal de um mercado secundário de hipotecas é aumentar a liquidez do instrumento de transação. De um modo geral, quanto maior a liquidez de um título, tanto mais amplo e mais profundo é o mercado para ele, a despeito de seu prazo de vencimento, desde que o seu possuidor tenha confiança de que não terá de esperar o vencimento para reaver seu investimento. Uma vez que as compras e vendas são feitas de acordo com o valor atual de desconto do título, podem ocorrer lucros ou prejuízo.

Basicamente, um mercado secundário se desenvolve quando as instituições são incapazes de assegurar lucros para os seus fundos, através dos meios tradicionais e quando elas desenvolvem uma capacidade de gerar e administrar empréstimos maior do que a sua capacidade de mantê-los.

Para as entidades de crédito imobiliário, são relativamente claras as vantagens da existência de um mercado secundário de hipotecas. Em períodos em que elas sofrem retiradas líquidas de poupança (desintermediação financeira), suas carteiras hipotecárias podem constituir-se em fonte de liquidez adicional, não deixando-as completamente dependentes das autoridades centrais. Além disso, com um mercado secundário, as entidades não ficam estritamente limitadas na sua concessão de novos empréstimos, pela captação de recursos e pelo recebimento das prestações; parte do ativo existente pode ser vendido para levantar fundos para novos empréstimos ou, novos empréstimos podem ser imediatamente repassados para o mercado secundário. Em terceiro lugar, os lucros da entidade normalmente aumentam, pois ela usualmente retém a taxa de abertura de crédito, pode vender as hipotecas em ágio e, ainda, cobra uma parcela do juro do empréstimo como comissão de serviço (isto é, recolher as prestações e transmiti-las ao detentor da hipoteca).

No Brasil, a intermediação financeira é bem estruturada mas existe uma necessidade de ampliação e aperfeiçoamento das fontes atuais dessa estrutura financeira, principalmente no que se refere à transferência de recursos entre agentes, no sentido de canalizar para aqueles que não conseguem atender a uma demanda por financiamentos, os excessos de disponibilidades de outros Agentes.

Uma experiência razoavelmente bem sucedida em outros países tem sido a criação de um mercado secundário de hipotecas, envolvendo investidores institucionais e seguro de

crédito público ou privado para garantir ao investidor o fluxo de poupança contratual, além da própria garantia hipotecária.

A Cédula Hipotecária

Aliás, foi com esse intuito que criou-se em 1966, pelo Decreto-Lei número 70, a Cédula Hipotecária, como instrumento hábil para representar os créditos hipotecários regularmente constituídos e inscritos no Registro de Imóveis.

As contrário da Letra Imobiliária e da caderneta, que geram recursos independentemente de operações prévias, a Cédula Hipotecária só existe depois de uma operação realizada e a sua negociação representa a desmobilização de um crédito de longo prazo.

A Cédula Hipotecária foi idealizada com dois objetivos:

a. agilizar a circulação dos créditos hipotecários, com vistas à sua aplicação e, assim,

b. criar um mercado secundário de hipotecas, ou séja, um mercado financeiro com base em créditos hipotecários, além de facilitar as operações entre o BNH e seus agentes.

Entretanto, a rigidez na regulamentação não possibilitou a desejada mobilidade do papel, pois ao se negociar uma Cédula, também deve ser transferido todo o processo que originou o crédito. A cédula apenas aumentava os trabalhos e as despesas das operações hipotecárias, como averbações, baixas, etc.

Mas com a idéia de que a cédula poderia ser um grande instrumento para o Sistema, se tivesse funcionado, o Governo resolveu criar, vinte e um anos depois, um outro instrumento que tivesse os mesmos objetivos mas que fosse mais simplificado, sem prejuízo da segurança.

A Letra Hipotecária

Assim, a Letra Hipotecária foi criada em março de 87 e regulamentada em dezembro/88 através da Lei 7.684, podendo ser emitidas pelos agentes de crédito imobiliário com base nos ativos de que dispõe em termos de financiamento de imóveis.

Os contratos que os agentes mantêm com os mutuários — que equivalem a um crédito sob o qual incidem juros anuais e taxas de correção mensais —, servem de lastro para as operações de emissão dos lotes de letras hipotecárias. Estruturalmente, a nova aplicação se assemelha à letra de câmbio, com a diferença de que é baseada numa situação hipotecária.

Quando forem formalmente colocadas no mercado financeiro, as letras hipotecárias terão que ser registradas no Cetip, cujo sistema regula todas as transferências de títulos financeiros, funcionando como um órgão de controle das operações.

As Letras são remuneradas a taxas de juros livremente pactuadas entre as partes, acrescidas de atualização monetária através do mesmo índice de correção dos depósitos de poupança. O SECOVI[74] acredita que deverão prevalecer os juros de mercado, um pouco superiores aos 6% anuais aplicados à caderneta de poupança, algo em torno de 7% e 8%.

A colocação das Letras Hipotecárias não se faz junto ao público, mas somente entre instituições financeiras e sob a forma nominativa não endossável.

Os agentes do sistema podem satisfazer a exigência de aplicação em financiamentos habitacionais do SFH, em até 30%, com aquisição de Letras Hipotecárias, de emissão de outro Agente, com prazo de vencimento igual ou superior a 5 anos. Isso torna a opção atrativa, na medida em que implica em razoável diminuição dos custos operacionais e do risco de inadimplência pelos mutuários, risco esse assumido pela instituição emissora, presumivelmente. Mas as instituições emissoras devem aplicar os recursos oriundos da colocação das Letras em financiamentos habitacionais do SFH.

---

[74] FSP, 06/05/89 - **Contratos de Financiamento de Imóveis dão garantia às Operações com o Título.**

Uma das condições básicas de funcionamento do mercado secundário de letras hipotecárias diz respeito ao limite de emissões de cada agente. Este limite é medido pelo número de operações financiadas, o que coloca a CEF em posição destacada neste mercado por se tratar da instituição que mais empréstimos concedeu para a construção e compra de imóveis.

A criação da Letra Hipotecária representa um considerável avanço institucional para o sistema, na medida em que facilita e intensifica a negociação dos créditos hipotecários. No entanto, ainda existem limitações na regulamentação que poderão restringir a sua utilização como, por exemplo, a exigência de que as Letras sejam nominativas não endossáveis. Também a exigência de que as Cédulas que servem de lastro sejam de faxia tabelada se torna uma restrição, já que a maioria dos financiamentos nessa categoria contém largos subsídios, o que enfraquece a garantia, além de apresentar taxas de juros pouco competitivas em termos de mercado.

Como a colocação de Cédulas e Letras Hipotecárias só pode ser feita entre instituições financeiras e sob a forma nominativa não-endossável, o mercado para esses títulos fica restrito às instituições que possuem passivos de muito longo prazo, suficientes para suportarem a compra de ativos com prazo também muito longo. Esse é o caso das fundações de previdências privada fechadas ou, mais simplesmente, fundos de pensão, que constituem o atual universo, real e potencial, de clientes dos títulos hipotecários.

De acordo com levantamento do BACEN, os fundos de pensão tinham cerca de 27% do seu patrimônio aplicado por até 60 dias: 11,77% em depósitos a prazo, 10,75% em operações compromissadas, 2,84% em LTN e OTN e 1,83% em LBC.

Observa-se assim, que as entidades fechadas de previdência privada, tradicionais investidoras de longo prazo, estão concentrando suas aplicações no curto prazo, sendo que esse processo agravou-se em função de mudanças existentes nos critérios de indexação e de alterações inflacionárias.

Mas, esse tipo de situação contrária a natureza das atividades dos fundos de pensão, que deveriam concentrar suas operações em investimentos de longo prazo, mais adequados às suas necessidades autuariais, ou seja, seus compromissos de pagar benefícios de aposentadoria complementar aos associados dentro de vinte, trinta anos.

De acordo com a regulamentação vigente, as fundações de previdência privada fechada estariam aptas a aplicar cerca de 20% de suas reservas em Cédulas e Letras Hipotecárias, os fundos privados aplicaram somente 0,38% em vez de 20% e os governamentais, menos ainda, apenas 0,11% em vez de 20%.

Portanto, partindo-se da premissa de que os títulos hipotecários serão rentáveis, comparativamente às demais aplicáveis do mercado, há que se analisar quais estão sendo os impedimentos à operação de venda e compra de títulos entre

entidades de crédito imobiliário e fundos de pensão.

Os principais problemas que inviabilizam uma concentração maior de aplicações das Entidades Federais de Previdência Privada em Letras Hipotecárias, são os seguintes:

1. a falta de um mercado secundário de hipotecas;

2. a falta de mecanismos de garantia adicional para o título (além do próprio imóvel);

3. a alta tributação; e,

4. a falta de um indexador confiável, ou seja, uma segurança de que o índice que corrige as prestações dos mutuários (as quais são repassadas aos investidores em Letras) reflita os níveis reais de inflação.

Como se observa, embora a regulamentação da Letra Hipotecária em março de 87, tenha sido um passo importante, muito ainda resta por fazer no sentido da efetiva implementação de um mercado secundário de hipotecas brasileiro.

Proposta da ABECIP

Dentro dessa idéia de estabelecimento de um mercado secundário de abrangência significativa, uma proposta mais realista é a de que o título lastreado em Cédulas Hipotecárias (no caso, a Letra Hipotecária), emitidas pelos Agentes

do SBPE, seja nominativo endossável e livremente negociado em bolsas de valores, através de corretoras de valores mobiliários, podendo ser transacionado por quaisquer tipos de investidores — institucionais, individuais, públicos e privados.

Além da própria garantia hipotecária das Cédulas que o respaldam, o título poderia contar com a garantia adicional de um organismo que tanto poderia ser público como privado.

A função desse garantidor seria analisar o título emitido pelos Agentes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos e, principalmente, o pacote de hipotecas em que está lastreado esse título. Caso a operação fosse aprovada, por uma equipe especializada de técnicos do garantidor, o título receberia a garantia e as Cédulas Hipotecárias ficariam caucionadas com esse garantidor. Em caso de inadimplência de um mutuário cuja cédula componha o título, o Agente Financeiro o substituiria no pagamento ao investidor do título e caso o Agente falhasse nesse compromisso, o garantidor se responsabilizaria por esse pagamento.

O funcionamento desse mercado poderia prever, ainda, a existência de um tipo novo de empresas que, quando contratadas pelos Agentes Financeiros, tratariam de todo o processo do mercado secundário, desde a seleção das cédulas que comporão um pacote, reunião delas para a emissão do título, aprovação junto ao garantidor, até a comercialização dele jun

to a investidores. Mas essas atribuições também poderiam ficar internalizadas no Agente Financeiro que, para isso, talvez só necessitasse criar um novo departamento em sua estrutura.

O investidor do título hipotecário receberia do Agente Financeiro pagamentos mensais referentes ao principal investido, corrigido monetariamente como as prestações dos mutuários, mais juros que ficariam aos níveis do pagos pelos mutuários cujas cédulas lastreiam o título, memos uma comissão (0,5% nos EUA) que seria distribuída entre o Agente Financeiro (0,44%) e o garantidor (0,06%).

Para o Agente essa comissão estaria remunerando o custo de administração — recebimento da prestação do mutuário e pagamento ao investidor, bem como a resolução de quaisquer problemas e irregularidades nessa transferência — além do próprio lucro.

Para o garantidor, a comissão serviria para a formação de um fundo que asseguraria ao investidor o pontual recebimento de sua remuneração em caso de eventual inadimplência pelo mutuário e pelo Agente Financeiro.

Como fator de estímulo, o Governo poderia isentar o título hipotecário do pagamento do Imposto de Renda já que os recursos seriam usados, exclusivamente, para a concesssão de mais financiamentos habitacionais, aumentando o ritmo de produção da construção civil.

Uma outra opção de papel a ser desempenhado pelo garantidor seria aquele em que os Agentes Financeiros venderiam as Cédulas Hipotecárias para o garantidor, que então emitiria o título com base nas Cédulas, negociaria com investidores e com o produto da venda pagaria o Agente, ficando com um diferencial de lucro. Essa opção, contudo, implica em uma necesssidade muito maior de credibilidade dos investidores no garantidor.

Finalmente, no que concerne ao quarto problema, a falta de um seguro que garanta a rentabilidade do título, torna-se necessário que alguns pontos sejam mais detidamente examinados.

A reivindicação dos fundos de pensão parece estar embasada em uma preocupação, extremamente válido ao se recordar o comportamento histórico dos índices de correção monetária, de que o Governo produza defasagens negativas entre o índice que corrige as prestações — consequentemente, os rendimentos dos investidores em Letras Hipotecárias — e o nível real de inflação.

A criação de um fundo público que, a exemplo do FCVS, garanta para os investidores em Letras o recebimento dessa possível diferença de índices, é uma demanda que parece longinquamente possível de ser obtida, dada à delicada situação, conjuntural e estrutural, das finanças públicas do Páís.

Assim, no caso de ocorrência dessas defasagens, surgem algumas opções alternativas, em uma abordagem inicial que

visa o equacionamento da questão dentro do próprio setor privado.

A primeira possibilidade é de que, pressupondo-se que o mercado secundário já esteja implantado, os investidores queiram se desfazer de suas Letras Hipotecárias, se estas estiverem com remuneração insatisfatória. Neste caso, eles poderiam vender as suas posições com um alto deságio no mercado secundário, simplesmente assumindo o risdo do négócio.

Uma segunda possibilidade, seria uma ampliação da primeira na medida em que os Agentes do SBPE poderiam garantir a recompra das Letras, tão logo os investidores expressarem esse desejo, mas a nível de mercado, isto é, com o deságio que estiver sendo praticado.

Outra opção é de que os Agentes do Sistema garantam, efetivamente, o pagamento da diferença de índices aos investidores, que não precisariam se desfazer dos títulos no mercado secundário. Essa garantia poderia limitar a períodos, máximos de 6 meses, por exemplo, com intervalo mínimo de 1 ano e se daria em troca do interesse dos Agentes na preservação de um mercado que lhes será altamente vantajoso. Além disso, as entidades do sistema serão as primeiras a lutarem pela equivalência dos índices, em função das suas próprias necessidades (para sobrevivência) de equilibrar ativo e passivo).

A quarta alternativa é de que, além do seguro dado pelo garantidor, quanto o pontual recebimento dos rendimen-

tos, os investidores façam um seguro específico para o caso da Letra Hipotecária apresentar rentabilidade negativa. Este tipo de seguro teria caráter essencialmente voluntário e seria feito no âmbito de negócios das sociedades seguradoras.

E a quinta possibilidade é de que a própria entidade que garanta o recebimento das prestações pelos investigadores, também passe a garantir a diferença de índices, mediante uma comissão substancialmente acrescida, é claro.

Com o levantamento de toda essa discussão sobre rentabilidade, é importante mencionar uma das mais relevantes observações de Mark Boleat[75] sobre a criação de mercados secundários de hipotecas: O primeiro ponto crítico é que um mercado secundário só pode operar onde o rendimento das hipotecas é maior do que, por exemplo, o rendimento dos títulos do Governo que, por definição, oferecem melhor segurança, maior liquidez e uma data precisa de pagamento. Como o governo brasileiro tem que financiar o défici público, pode acabar deixando de lado a necessidade de criação de estímulos ao investimento de longo prazo. Com isso, parece provável que deverá ficar a cargo do setor privado (Agente do SBPE e fundos de pensão, principalmente) a luta pelo empreeendimento de estabelecer um mercado secundário de hipotecas no Brasil.

Com o intuito de sumarizar a proposta para criação de um amplo Mercado Secundário de Hipotecas Brasileiro -

[75] BOLEAT, Mark, Secondary Markets - **"An Internacional Perspective"** artigo em International Insights; IUBSSA, Vol. 6 n. 2, junho de 1987.

(MSHB), são identificadas a seguir, as principais figuras que comporiam esse mercado.

Sumário

1. O Título: Letra Hipotecária
2. Forma: nominativo endossável
3. Emitente: Agentes Financeiros do SBPE
4. Garantidor do Título: entidade pública ou privada
5. Comprador: investidores institucionais, individuais, públicos e privados
6. Veículo de negociação: Bolsa de Valores
7. Negociadores dos títulos: corretores de valores mobiliários, Bancos de Investimentos, SCI, Caixas e APE
8. Remuneração do investidor: principal investido, juros e correção monetária
9. Periodicidade da remuneração: mensal
10. Taxa de juros do título: média das Cédulas Hipotecárias que servem de lastro menos 0,5%
11. Tributação do Imposto de Renda: isento
12. Remuneração do garantidor: 0,60%
13. Empresas de consultoria hipotecária: apoiariam os agentes nas fases de montagem do pacote de hipotecas que dão lastro ao título, aprovação junto ao garantidor e, possivelmente, comercialização do título.
14. Eventual garantidor da rentabilidade do título Agentes do SBPE, Sociedades Seguradoras ou o

próprio garantidor do título.

Vantagens do MSHB para os Agentes do SBPE

Em primeiro lugar, a venda de Cédulas Hipotecárias aumentaria, substancialmente, o volume de recursos disponíveis para a concessão de novos financiamentos, os quais devem retomar em breve a um ritmo mais dinâmico de crescimento, face ao longo período de estagnação que ocorreu por razões diversas.

Em segundo lugar, os lucros aumentariam, pois o Agente reteria a taxa de abertura de crédito, passaria a contar uma comissão de serviço (pela transferência da prestação do mutuário ao investidor), além da possibilidade que teria de obter ágio na venda das Letras que tivessem empréstimos novos como lastro, já que os antigos estão depreciados pelos subsídios indiretos.

Em terceiro lugar, a venda de ativos poderia funcionar como fonte de liquidez adicional em períodos de saque nas cadernetas e/ou inadimplência de mutuários.

Finalmente, a possibilidade de troca de empréstimos hipotecários, via Letras, entre as próprias instituições de crédito imobiliário, seria de inegável valor para as repassadoras e empresas que encontram dificuldades em preencher os limites operacionais para financiamento de valor mais baixo (até 2.500 OTN).

Porém, o Mercado Secundário de Hipotecas que começa a ser criado no Brasil, já vai sendo desvirtuado na origem. Segundo PEDRO KLUMB[76] *"mais uma vez o governo compromete o esforço de reordenação e recuperação da lógica econômica e social da atividade de poupança e empréstimo"* ao baixar a Resolução 1611 do Conselho Monetário Nacional que obriga que a partir da posição de 30/06/89, seja dirigido para aquisição de Letras Hipotecárias da CEF, 10% do incremento líquido de poupança das demais instituições financeiras.

Isto vem a tornar cativo um mercado que nasceu para ser livre, além da irracionalidade econômica quando determina que a CEF remunerará essas Letras Hipotecárias carimbadas com juros de, no mínimo, 6,5% ao ano e prazo de um ano, mas é obrigada a dirigir os recursos para financiamento de até 650 VRPs, cujos juros são subsidiados[77].

Assim, quanto maior for a captação em Letra Hipotecárias por parte da CEF, nos Termos da Resolução 1611, maior será o prejuízo a ser absorvido, decorrente do diferencial entre o custo e a rentabilidade dos recursos.

---

[76] Revista Habitação e Poupança, Julho/89 - artigo **"Aplicações compulsórias agravam o déficit fiscal"**;

[77] A Resolução 1.446 de 05/01/88 determina que os financiamentos do SFH sigam uma escala crescente de juros, em função dos valores unitários de financiamento. Para financiamentos de até 650 VRFs, as taxas de juros e os prazos praticados seriam os seguintes:

Valor unitário do Financiamento (em VRF)	Taxa de Juros % a.a.	Prazo (meses)
Até 300	0	300
De 300 a 400	0 a 0,6	300
De 400 a 500	0,6 a 1,3	300
De 500 a 650	1,3 a 2,3	300

BIBLIOTECA KARL A. BOEDECKER

Em 17/01/89, a Resolução 1677 alterou os dispositivos da Resolução 1612, contemplando além da CEF, as Caixas Econômicas estaduais e associações de poupaça e empréstimo, desde que enquadradas no direcionamento básico dos depósitos de poupança, e às demais instituições financeiras com carteira imobiliária, que na posição de 31/12/89 apresentaram aplicações em financiamentos habitacionais iguais ou superiores a 85% de seus depósitos de poupança.

O que se conclue é que as Letras Hipotecárias, como instrumento alternativo de captação e transferência de recursos, ainda não conseguiu, de fato, se estabelecer, mas a implantação de um Mercado Secundário de Hipotecas, viabilizado pela emissão destas Letras, é alternativa que parece irreversível pelo que agrega de vantagens à estrutura de longo prazo do sistema.

4.4. FGTS — Uma Nova Fase

A lei 7839 de outubro/89, dispondo sobre a reformulação do FGTS avançou em muitos pontos, como por exemplo, a redução de 30 para 2 dias no prazo de repasse dos recursos dos bancos à CEF, aumentando o tempo de remuneração do empregado. Com o objetivo de corrigir distorções da aplicação dos recursos, fixou-se o patamar de 60% dos depósitos com aplicação obrigatória na construção de habitações populares.

Esta Resolução vem a beneficiar as maiores instituições que operam no SBPE e que menos aplicaram em financiamentos habitacionais, pois há instituições cujo percentual de aplicações em financiamentos habitacionais podem estar abaixo dos 65% do saldo das cadernetas de poupança, enquanto há outros que podem estar superaplicadas e ver se são obrigadas a atingir patamares superiores a 80%, baixando sua rentabilidade média (em função do mix, que proporciona a Tãbela de juros crescentes, para valores de financiamento crescentes).

A Resolução 1612 de 23/06/89, pretendeu criar um mercado ativo para o CEF, ao estabelecer que, relativamente às aplicações das entidades de previdência privada e sociedades seguradoras e de capitalização, *"5%, no mínimo, devem ser aplicados em letras hipotecárias da CEF, com prazo mínimo de 2 (dois) anos, atualização equivalente à dos depósitos de poupança e rendimento, mínimo de 6,5% a.a."*

Esta medida poderia ser até questionada sob o aspecto constituicional, visto que fere o princípio de igualdade de condições para empresas de um mesmo mercado.

De fato, o privilégio dado à CEF na aquisição de suas Letras Hipotecárias por parte dos fundos de previdência privada seguradoras, despertou reação das demais entidades do setor na medida em que todas, passam por grave desequilíbrio econômico por conta da evolução negativa da captação líquida das cadernetas.

Outra medida importante foi a regulamentação do direito constitucional dos empregados rurais ao FGTS. ALBUQUERQUE-85[78] defendia esta medida, embora acompanhada da não remuneração com juros reais (tanto para contas rurais como urbanas) visto que *"a mera correção dos valores adiantados pelos empregadores seriam suficiente para a equiparação dos benefícios do FGTS aos da indenização por tempo de serviço e reduziria os custos dos recursos do SFH, fortalecendo o sistema, bem como o atendimento de habitação de interesse social reativando o setor imobiliário grande absorvedor de mão de obra".*

Quanto a extensão do FGTS ao trabalhador rural *"poderia incorporar ao sistema aproximadamente um terço da população economicamente ativa do país. A indenização por tempo de serviço ainda vigente no campo, é um instrumento ineficaz para a garantia do trabalhador rural, que se transforma cada mais acentuadamente em trabalhador volante, sem vínculo empregatício. A instituição do FGTS às atividades agropecuárias, além de fortalecer o BNH, poderia também contribuir para a reversão do êxodo rural, para atenuar a questão do bóia-fria, e para a fixação do trabalhador rural no campo, desinchando os centros urbanos congestionados.*

Segundo dados do Censo de 1980 os assalariados do setor agrícola somavam quase 5 milhões de pessoas. Dada à distribuição salarial para este grupo de trabalhadores estima-que a extensão do FGTS poderia resultar numa arrecadação men

[78] ALBUQUERQUE, Marcos C.C.. **Habitação Popular: Avaliação e Propostas de reformulação do Sistema Financeiro da Habitação.**

sal equivalente a 375.000 salários mínimos, ou, um fluxo adicional anual de cerca de 4.500.000 salários mínimos. Muito embora haverão saques, trata-se de soma significativa, considerando-se que em novembro de 1984 a arrecadação bruta do FGTS chegou a 2.638.000 salários mínimos. Portanto, o FGTS rural reforçaria o atual fluxo em aproximadamente 15%."

Até dezembro de 88 o total de contas ativas era de 43.944.024; as contas cujos donos são desconhecidos somavam 1.028.869 e o total de contas inativas chegara a..... 56.552.840[79]. A nova lei centraliza as contas do FGTS na CEF a fiscalização passa a ser feita pelo Ministério do Trabalho; e os trabalhadores passam a ter participação no Conselho Curador do FGTS. Estas medidas, talvez com o objetivo de coibir fraudes que eventualmente possam ter ocorrido pela falta de controle administrativo ou falta de rotina para a emissão e entrega aos trabalhadores dos extratos e informações sobre a conta vinculada do Fundo, com a consequente impossibilidade, por parte dos mutuários, de sequer saber onde estão depositados seus recursos, ou ainda com extravio de documentos na transferência de contas entre bancos.

O SECOVI, em seu projeto de uma Nova Política Habitacional, apresentado no II COBIIM, reivindica a transparência na questão do fundo.

> "O hermetismo com que são manipulados os recursos do Sistema, principalmente os relativos ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, propicia o desvio de sua finalidade é nocivo ao interesse nacional e permite a exploração

[79] DCI, 13/10/89. FGTS, com mudança, fim ás fraudes?

> eleitoreira, com promessas absurdas de contrução de milhões de unidades.
>
> A divulgação dos montantes desses recursos deverá ser obrigatória e periódica, inclusive por regiões e estados brasileiros, cuja transparência balizaria as expectativas da população e inibiria discursos demagógicos e programas enganosos, que somente têm prestado ao descrédito do Plano Nacional de Habitação."

Em 26/01/90, o Conselho Curado recém instituído definiu, entre outras medidas, a aplicação dos recursos do FGTS para a construção de casas populares. O orçamento para 1990 é de 7.272.251 BTN's, desse total 60% serão investidos no setor de habitação[80].

Isto significa dizer que NCz$ 109 bilhões serão aplicados na construção de 379 mil unidades habitacionais, que beneficiarão 1,5 milhão de trabalhadores.

Dois critérios básicos definiram a relação dos Estados que serão beneficiados com uma cota maior de BTNs para o setor de construção civil, com recursos oriundos do Fundo. Primeiro: o número de habitantes; segundo: o déficit habitacional. Nesse sentido, São Paulo, com destinação de 29,3% do total de recursos (60%) ficou em primeiro lugar, seguido dos Estados do Rio de Janeiro - 15,07% e Minas Gerais.

Também ficou estipulado o percentual de BTNs que será aplicado em obras de saneamento e desenvolvimento urba-

---

[80] DCI, 29/01/90. FGTS, Habitação terá verba de NCz$ 109 bi.

no. Dos 40% restantes do orçamento, a política de saneamento básico financiada pelos recursos do Fundo consumirá 25% e o desenvolvimento urbano, 13%. O que sobra - 2% - representará o Fundo de Liquidez do FGTS. O Estado que menos recebeu benefícios foi o de Sergipe: 0,66% para o setor de construção de casas populares e 0,68 para o setor de saneamento básico.

Pelas normas internas do Conselho Curador, quatro organismos são responsáveis pela execução da política de construção de casas populares: setor privado; Companhias de Habitação dos Estados (Cohabs); cooperativas habitacionais e Plano Empresário Popular de Habitação.

4.5. Dotação Orçamentária — O caso do Estado de São Paulo

Uma quarta parte da demanda nacional de moradias está em São Paulo. Estima-se o déficit habitacional no Estado de São Paulo em torno de 2.000.000 de moradias.

Segundo a Secretaria de habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo[81]. A produção estatal de moradias para a população de baixa renda no Estado de São Paulo concentrou-se basicamente na atuação das COHABs, INOCOOPS e C.D.H., responsáveis por 95% da produção nesta categoria. Os demais órgãos estatais intervenientes iniciaram a sua ação a partir de 1982 com programas específicos direcionados à popu

[81] Plano Habitacional do Estado de São Paulo — Secretaria da Habitação.

lação de baixa renda: Caixa Econômica Federal, Caixa Econômica do Estado de São Paulo e IPESP.

O total de moradias produzidas desde a criação do B.N.H. até 1986 monta a aproximadamente 356.000 unidades em todo o Estado, sendo 52% nos municípios do interior e 48% na capital.

Podem ser observadas na série história de produção de moradias duas fases distintas: em relação às tipológicas habitacionais predominaram as casas unifamiliares (58 dos casos), particularmente no interior do Estado. As unidades multifamiliares, blocos de edifícios com 4 pavimentos, foram adotadas na maior parte dos empreendimentos da COHAB no município de São Paulo, e caracterizam os grandes conjuntos de periferia, tais como, Itaquera I, II e III e Santa Etelvina na Zona Leste. As demais tipologias e programas (lotes urbanizados, embriões, Promorar, mutirão) representaram apenas 4% do total da habitações no período e foram promovidas recentemente, buscando atingir as demandas das camadas de menor renda.

Os dados na tabela a seguir permitem, também, a comparação da produção de moradias de programas de habitação popular do Estado de São Paulo e do Brasil.

PRODUÇÃO HABITACIONAL PELOS PROGRAMAS DE HABITAÇÃO POPULAR

1965 --- 1986 -- ESTADO DE SÃO PAULO E BRASIL

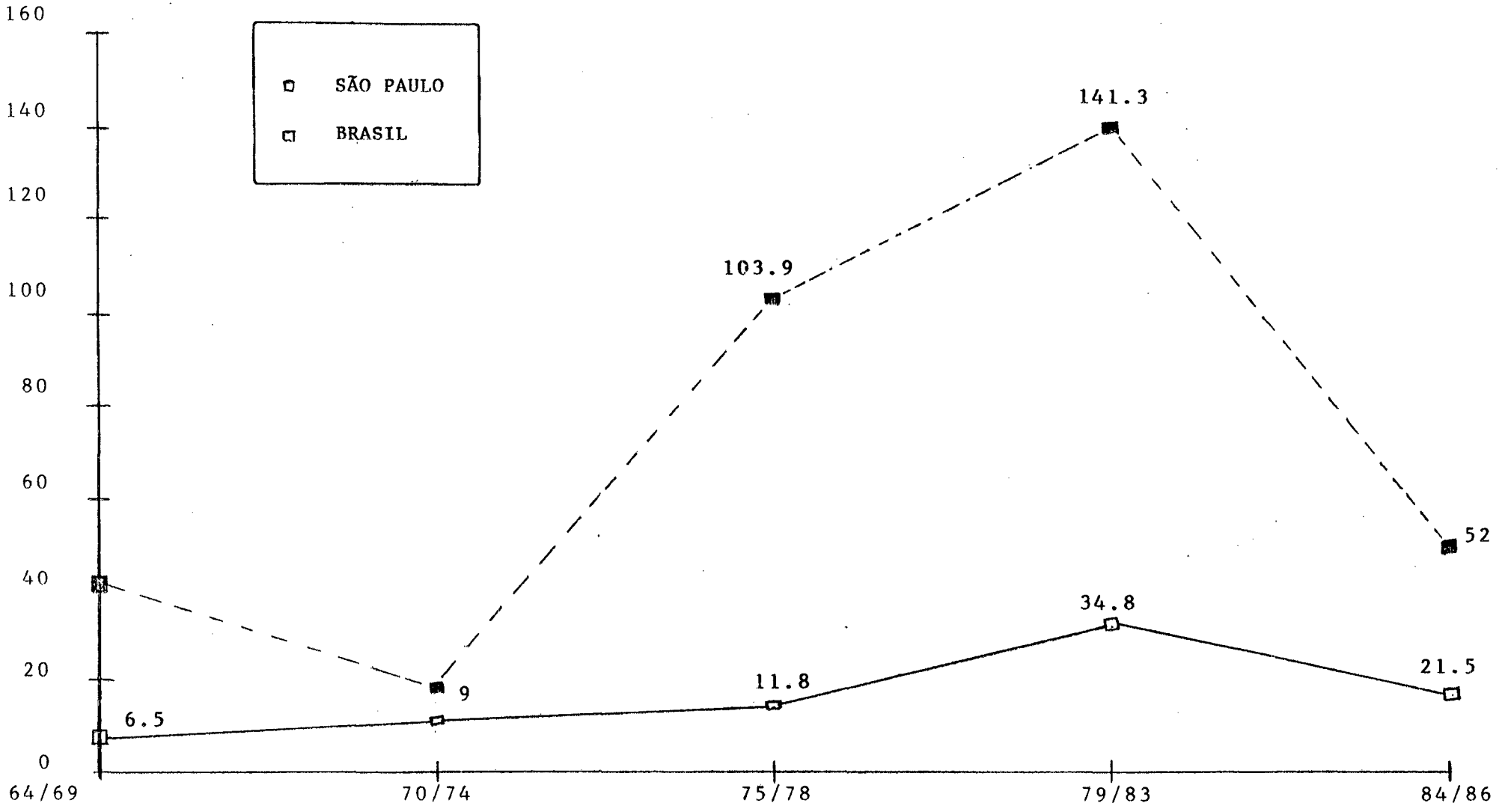
ANO	Números Unidades		
	São Paulo (1)	Brasil (2)	% SP/BR
1965/6	836	11.299	7,4
1967	2.985	41.333	7,2
1968	9.632	44.516	21,6
1969	12.086	57.746	20,9
1970	8.581	21.846	39,3
1971	5.274	17.951	29,4
1972	11.961	22.170	53,9
1973	5.153	17.157	30,0
1974	3.948	7.831	50,4
1975	4.920	44.584	11,0
1976	7.221	90.215	8,0
1977	23.954	97.352	24,6
1978	11.067	183.268	6,0
1979	45.387	134.609	33,7
1980	31.540	205.308	15,4
1981	38.121	126.284	30,2
1982	31.679	201.212	15,7
1983	27.179	38.917	69,8
1984	20.801	87.399	23,8
1985	31.716	34.767	91,2
1986	11.971	33.624	35,6

FONTE: Companhia de Desenvolvimento Habitacional - C.D.H.; Azevedo, S. de e Andrade, L.A.G. de: Habitação e Poder. Zahar: Rio de Janeiro, 1982, p. 109 e Núcleo de Estudos e Polícias Públicos - NEPP: Relatório sobre a situação Social do País, 1986, p. 333 - UNICAMP - Campinas - 1988.

(1) Inclui programas das COHABs, C.D.H. INOCOOPs, CEESP, IPESP e C.E.F. - baixa renda.

(2) Nº de Financiamento do S.F.H. para faixas até 5 S.M. (Programação João de Barro, Promorar, FICAM, COHABs).

GRÁFICO 1 - PRODUÇÃO HABITACIONAL PARA BAIXA RENDA, NAS DIFERENTES ETAPAS DA POLÍTICA HABITACIONAL, BRASIL E SÃO PAULO (média/ano)



FONTE: Plano Habitacional do Estado de São Paulo. Secretaria da Habitação.

Os órgãos do Estado que atuam diretamente no desenvolvimento de Programas de casas populares são:

— CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo, integrante do SBPE. Atua como Agente financeiro, tendo como Agente Promotor as Empresas Municipais de Habitação. A CEESP desenvolveu a partir de 1982, o Programa Nosso Teto, posteriormente aperfeiçoado e denominado Nossa Casa. Estes dois programas produziram cerca de 40.000 casas populares em 8 anos, tendo sido utilizado recursos da Poupança na produção, com refinanciamento pelo BNH e posteriormente CEF com recursos do FGTS. O programa se caracteriza basicamente pela operacionalização descentralizada, onde a CEESP, como Agente Financeiro, repassa os recursos ao Agente Promotor, que no caso são as Empresas Municipais de Habitação e Desenvolvimento Urbano, constituídas com o apoio da própria CEESP (que já implantou mais de 300 destas Empresas no Estado). As Empresas constroem por administração direta (mão-de-obra e equipamentos da Prefeitura), empreitada ou até mesmo por mutirão.

— IPESP — Instituto de Previdência do Estado de São Paulo atua como Agente Financeiro e Agente Promotor.

— CDHU — Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, atua basicamente como Agente Promotor a nível estadual, tendo como principal fonte de

recursos a dotação orçamentária. Foi criada em 1966 com o nome de CECAP - Caixa Estadual de Casas para o Povo. Depois passou a se chamar - CODESPAULO — Companhia de Desenvolvimento do Estado de São Paulo.

Criada através do Décreto nº 26.796 de 20/02/87, a Secretaria da Habitação tem por funções, coordenar e promover a execução das ações do Governo Estadual para o atendimento das necessidades da população no campo habitacional; estimular e dar apoio a programs municipais; exercer as atribuições decorrentes da lei que restabelece a loteria da Habitação (Lei nº 5.256/86) e no que se refere à entidades descentralizadas a ela vinculada; executar projetos e medidas de apoio à realização de planos e programas municipais de habitação, prioritários para o atendimento da população de baixa renda.

O Decreto nº 28.492 de 09/06/88, conferiu à Secretaria da Habitação, as funções de coordenar a ação dos diferentes órgãos públicos e entidades privadas que atuem no Estado na produção de habitação popular, bem como determinar o atendimento prioritário aos empreendimentos que mais diretamente beneficiem a população.

Desses órgãos destacam-se, além da C.D.H., o IPESP, a Caixa Econômica , as 8 COHABs existentes no Estado, bem como as organizações privadas que se propõem a desenvolver programas de interesse social, inclusive sindicatos, associações de trabalhadores e empresários e em particular a

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo — FIESP.

A CDH, desde sua criação , em 1966, se pautou por uma ação de complementariedade aos outros órgãos, mudando uma escala de atuação a partir de 1988, com metas ambiciosas, prevendo para o quadriênio 1988/91 a implantação de 300.000 unidades habitacionais (o que é pouco se comparado com a carência habitacional no Estado, mas relativamente à produção histórica do Estado é muito superior a tudo que foi feito na área, desde a criação do SFH).

Uma mudança na filosofia de política habitacional do Estado começou a ocorrer com o desenvolvimento do Programa Municipal de Habitação[82] , criado juntamente com a Secretaria Executiva de Habitação.

O Programa, através de convênios com a Secretaria e a CDH, abre uma linha de crédito às Prefeituras para compra de material de construção, cuja receita é revertida a um Fundo Municipal, administrado pela CDH em conta vinculada ao município, que permite novos investimentos em habitação popular no mesmo município.

Este programa não teve qualquer aporte de origem federal, contando somente com recursos do orçamento estadual, associados a contra partidas municipais e da própria popula-

---

[82] BRANCO MARTONI, Pedro Paulo. Habitação Popular e governo democrático - **Realidade Sócio-Econômica** e CDH — Companhia de Desenvolvimento do Estado de São Paulo - **Programa Municipal de Habitação.**

ção beneficiária.

A concepção que norteia o PMH é a de que os estratos sociais a que se destina dispoem de escassa capacidade aquisitiva, sendo impraticável o comprometimento de parcela superior a 15% de um salário com a amortização do financiamento habitacionais.

Sob tais pressupostos, o Programa Municipal de Habitação tem sua viabilidade calculada na soma de esforços do Estado, dos Municípios e da população beneficiária.

Ao Estado compete basicamente o oferecimento de uma linha de crédito destinada à aquisição dos materiais de construção necessários à edificação das moradias.

Além disso, por intermédio da CDH, que, neste caso, tem seu custeio remunerado pelo orçamento estadual, ofereceu-se uma completa estrutura de prestação de serviços envolvendo a elaboração dos projetos de arquitetura e engenharia do loteamento e das moradias, o apoio técnico na instalação dos canteiros de obras e na execução das construções, as atividades de desenvolvimento social e comunitário junto á população, a capacitação e a orientação de técnicos das equipes locais alocadas pelas prefeituras, a organização do processo construtivo, a assistência jurídico-administrativa, a venda das unidades, inclusive a geração das escrituras individuais e respectivas hipotecas de financiamento e a administração dos créditos e arrecadação das prestações.

Aos Municípios cabe promover a mobilização da população alvo e a realização do loteamento. Via de regra, os terrenos são doados, assim como as obras de terraplenagem (abertura de vias e implantação dos lotes) resultam de investimentos a fundo perdido dos orçamentos municipais. A implantação de infra-estrutura urbana básica (água, esgoto e energia elétrica) é realizada pelas Prefeituras e/ou por concessionárias locais e o seu retorno é obtido, em parte, na própria cobrança das tarifas, não se distinguindo, no caso, dos esquemas empregados na urbanização promovida em conjuntos habitacionais tradicionalmente promovidos pelas COHABs.

Além disso, é da responsabilidade do Município o gerenciamento das obras, aqui consideradas a aquisição dos materiais de construção (a partir dos recursos transferidos pela Secretaria Executiva de Habitação) e a montagem e administração do canteiro de obras (contando com integral assistência técnica e administrativa oferecida pela CDH). Ao mesmo tempo, compete ao Município oferecer, durante a construção, assistência técnica complementar, particularmente a alocação de um reduzido contingente de mão-de-obra qualificada(um mestre, pedreiros, encanador, eletricista e carpinteiro), recrutado em seus próprios quadros. Estes profissionais terão a responsabilidade de fornecer treinamento e orientação à população envolvida nas tarefas de construção.

A população beneficiária compete incorporar a própria força de trabalho, assumindo as tarefas da construção. Neste aspecto, o programa não é rígido e, em muitos casos, as Prefeituras têm alocado, a fundo perdido, parcela signifi-

cativa de trabalho remunerado. As decisões são tomadas conjuntamente entre a população e o Poder Executivo local, sendo importante registrar que o mutirão tem sido a alternativa escolhida. Nestes casos, assim como nas variantes de autoconstrução e da auto-ajuda, em que as tarefas construtivas também recaem sobre a população beneficiária, as equipes técnicas de assessoramento desenvolvem importante trabalho de esclarecimento e conscientização dos mutuários do programa, objetivando tornar explícita a noção de trabalho não pago e a compreensão da sua expressão monetária na composição dos custos de produção da moradia.

Foram produzidas cerca de 8.000 unidades habitacionais no âmbito deste Programa e não se pode afirmar que o mesmo tenha obtido êxito total, visto que várias obras foram paralizadas e/ou concluídas com recursos adicionais das próprias Prefeituras.

Para a execução do Programa Habitacional — quadriênio 88/91 —, novas fontes de recursos estão sendo buscados, pelo Governo do Estado, tendo em vista a suspensão do repasse de recursos oriundos do FGTS por parte do Governo Federal. A este respeito trataremos nos próximos tópicos.

4.5.1. Recursos do ICMS

Em 22.11.89 foi aprovado o projeto de Lei 410/89 do Governo do Estado, aumentando de 17% para 18% a alíquota do ICMS incidentes em produtos intermediários, não essenciais

-não supérfluos, a partir de 01.01.90 até 31.12.90, com objetivo de arrecadar recursos para serem destinados à construção de casas populares.

Consta da exposição de motivos do referido projeto de Lei:

> "O incluso projeto de lei que altera alíquotas e define novas hipóteses de incidência do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, bem como modifica a programação orçamentária da despesa do Estado e autoriza o aumento do capital da Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A., determinando que os recursos assim aportadas sejam obrigatoriamente utilizados no financiamento de programas habitacionais de interesse social. (grifo nosso)
>
> O projeto visa conferir ao Estado condições para a implementação, por intermédio da Caixa Econômica do Estado e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado, de ampla política da habitação popular, sustentada em mecanismos objetivos de financiamento e desenvolvimento e acompanhamento e fiscalização de um Conselho de Orientação, integrado por representantes do Governo e da Sociedade".

O projeto prevê a construção de 152 mil moradias, distribuídas da seguinte maneira: 70 mil no interior, em terrenos cedidos pelas Prefeituras; 47.500 em pólos habitacionais situados num raio de 100 quilômetros em torno da Capital, nos Municípios de Jacaréí, Sumaré, Franco da Rocha e Itapevi; e 35.136 em áreas do Interior pertencentes ao governo do Estado (DCI de 24.11.89).

A aprovação do projeto foi polêmica; os partidos políticos de oposição alegaram a inconstitucionalidade da lei por vincular os recursos a destinação específica, o que levou a modificação da proposta original (foram retiradas as claúsulas que vinculavam a arrecadação a construção de casas pela Caixa Econômica Estadual e o governo incluiria o dinheiro da arrecadação extra de ICM no orçamento do Estado para 1990 e,no orçamento destinaria a quantia a construção de casas).

Para o Governo do Estado, o reajuste do ICMS é consequência direta do fato do governo federal ter cancelado repasses de recursos da Caixa Econômica Federal que estavam destinados à área de habitação, o que levou a busca de possíveis fontes estaduais de novos recursos (FSP, de 24.11.89).[83]

---

[83] A Revista Dirigente Municipal - abril, 1989 - vol. XX nº 4, pp. 22-23 trata desta questão:

"Em novembro de 1986, o BNH foi extinto e suas funções passaram a ser assumidas pela Caixa Econômica Federal(CEF), que se tornou então a gestora do FGTS, atuando também como banco de segunda linha (repassador de recursos aos agentes do SFH que atuam na área social). Esses agentes continuaram então seu trabalho: terrenos foram desapropriados, prefeituras contrataram obras e governos estaduais estruturam seus programas habitacionais. Foi então que surgiu a Resolução 1.469 em março de 1988, que, para conter o déficit público, congelou o empréstimo para o setor público, interrompendo o fluxo de recursos destinados aos programas de habitação popular. Miguel Tebar, titular da Diretoria de habitação da CEESP — um dos agentes financeiros que deveriam receber os recursos do FGTS da CEF mas não recebem, impedidos pela Resolução 1.469 — , denuncia: "A alegação de interromper os programas habitacionais para conter o déficit público não procede, porque o dinheiro do Fundo de Garantia não é do Estado nem do Tesouro. Sua utilização não aumenta o déficit público porque não são os órgãos públicos que vão pagar o empréstimo, mas o próprio mutuário".

Esta interrupção do fluxo de recursos, somente no âmbito do Estado de São Paulo, impediu a viabilização do plano habitacional estadual, que previa a construção imediata de 120 mil casas populares.

O Governo de São Paulo, havia firmado, no início da atual administração, convênios entre o CEF e a Secretaria de Habitação no montante de 49,5 milhões de OTNs e entre a CEF e a CEESP no montante de 15 milhões de OTNs. Estes seriam os recursos que possibilitariam a construção de 120 mil unidades, constituindo-se na primeira etapa do plano Habitacional".

Os Prefeitos Municipais, na maioria, foram favoráveis a aprovação do Projeto, principalmente pelo fato de que os municípios recebem, automaticamente, 25% da arrecadação do ICMs. No Congresso dos Municípios realizado em abril de 1989, em Serra Negra, revelou que sete em cada 10 municípios paulistas, colocam a habitação como prioridade um (A tribuna, 03.12.89).

Entre os empresários também houve divergências. Enquanto o presidente da FIESP, Mário Amato, apoiou e assumiu a paternidade do Projeto (FSP, 22.11.89 e DCI, 12.04.89), o PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais) reagiu de forma negativa por ser o mesmo inflacionário, na medida em que o aumento é repassado para o preço dos produtos, além de tirar a competitividade da indústria paulista)FSP, 25.11.89).

A Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas(FIPE) da USP confirma que os índices de inflação seriam pressionados pelo aumento alíquota do ICMs, embora o impacto seja inferior ao aumento, "*porque os produtos agrícolas, que têm grande peso no índice, estão isentos*. Para o economista Yoshiaki nakano, "*o aumento será repassado aos preços e ampliará o desequilíbrio das finanças públicas, já que apenas as receitas e não os encargos da União foram repassados a Estados e Municípios, com a nova Constituição*" (FSP, 26.11.89).

Após a aprovação do executivo, a Lei foi publicada sob o nº 6.556/89 no D.O.E de 01.12.89 e sobre a mesma, analisaremos alguns aspectos:

> Artigo 3º — Até 31 de dezembro de 1990, a alíquota de 17% (dezessete por cento), previsto no inciso I do artigo 34 da Lei nº 6.374, de 1º de março de 1989, fica elevada em 1(um) ponto percentual, passando para 18% (dezoito por cento).

A elevação em um ponto percentual da alíquota, representa um aumento da ordem de 6% da arrecadação, o que segundo estimativas da Secretaria da Fazenda proporcionará uma receita adicional de US$ 432 milhões por ano.

> Artigo 4º — Fica estabelecida, como diretriz a ser observada durante a execução orçamentária para o exercício de 1990, que serão créditos suplementares, destinados a aumento de capital de Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A., em valor nunca inferior à receita resultante da elevação da alíquota referida no artigo 3º desta lei.

Os contínuos aumentos de capital da Caixa Econômica Estadual possibilitará a consolidação desta como Banco Múltiplo, no entanto, embora os recursos sejam orçamentários a partir do momento em que é realizado o aporte de Capital, eles passam a se submeter às normas do BACEN e passam a gerar despesa, atualmente pela variação do BTN fiscal e, por outro lado, a aplicação dos mesmos devem garantir à CEESP, no mínimo Correção Monetária + juros (a Correção Monetária para equilibrar as contas e os juros para no mínimo cobrir as despesas operacionais pelo risco e administração do ativo a ser gerado, que da mesma forma estarão submetidos às normas do BACEN. Em suma, fica dificultada a destinação para os segmentos de baixíssima renda que requer subsídios ou aplicações a fundo perdido).

> "Artigo 5º — Os recursos financeiros que vierem a ser atribuídos à Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A, para o fim indicado nesta lei, serão destinados obrigatoriamente ao financiamento de programas habitacionais de interesse da população do Estado".
>
> Paragráfo único - Os programas habitacionais referidos neste artigo serão desenvolvidos e executados pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado — CDH".

Fica caracterizado como Agente Financiamento do Programa Habitacional á Caixa Econômica Estadual e como Agente Promotor a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado - CDH, excluindo, portanto, a possibilidade de que outros Agentes Promotores tradicionais no desenvolvimento de Programas de Habitação Popular, como as Cooperativas Habitacionais, Cohabs e Empresas Municipais de Desenvolvimento Urbano atuem diretamente com o Agente Financeiro, o que, a nosso ver, traria maior agilização e possibilidade de êxito total, em decorrência da maximização da capacidade já instalada e experimentada.

Além do que, há o risco da reedição de uma Resolução BACEN como a 1469, ou a Resolução BACEN 831 de 1984, que a pretexto de conter o déficit público, limitou (congelado) empréstimos para habitação para Administração Direta, Indireta, Estatais, etc. dos Municípios e dos Estados. Este risco é grande, tendo em vista que qualquer política a ser implementada para baixar a inflação deverá conter medidas para contenção do déficit público.

Assim, entendemos que o CDH poderia ter o papel de órgão orientador da política habitacional do Estado, sem necessariamente ser a Tomada exclusiva do empréstimo, possibilitando a participação de outros Agentes Promotores no desenvolvimento do Programa.

> "Artigo 6º - Na medida em que retornarem à Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A., os recursos de que trata o artigo anterior serão reaplicados em programas de desenvolvimento habitacional, urbano e rural, com as mesmas características."

Evidencia-se uma preocupação de que a destinação dos recursos originários deve ser mantida quando trata de seu retorno, devendo ser reaplicados em programas habitacionais, populares. O que merece destaque é quanto a aplicação; também; em programas de desenvolvimento habitacional rural.

Pois, para que a CEESP não perca o direito à cobertura do FCVS, as operações deverão estar enquadradas nas normas que regem o SFH, e estas não prevêem o financiamento para imóveis rurais.

> "Artigo 7º — Os programas habitacionais serão destinados para famílias de baixa renda, priorizando as que possuem renda familiar até o limite de 5(cinco) salários mínimos, cujas prestações não poderão ultrapassar 20% (vinte por cento) da referida renda
>
> Parágrafo Único — Os adquirentes a que se refere este artigo terão prestações substancialmente subsidiadas, na forma que dispuser o regulamento".

Evidencia-se uma tentativa de garantir um mínimo de requisitos que assegurem às famílias de baixa renda o direito a esses benefícios. No entanto, uma verificação dos cálculos de prestação e renda mínimas exigidas nas condições da Resolução BACEN 1446 de 05.01.88 mostra que o comprometimento de renda de 20% no máximo, corresponde a no máximo 600 VRF's (Valor de Referência de Financiamento) de valor de financiamento, para um prazo máximo de 300 meses e taxa de juros = 2% a.a.

Ora, se adotarmos o custo de construção padrão abaixo igual de 30 VRF's/m², com 600 VRF's é possível construir uma casa de 20m², considerando que terrenos sejam doados, a infraestrutura seja instalada a fundo perdido, e demais despesas não consideradas ou se constroe uma casa com maiores dimensões, tendo o acréscimo do custo totalmente subsidiado, como, aliás, prevê o Parágrafo único.

Faremos a seguir algumas simulações para verificação do "*produto*" possível, tendo em vista a compatibilização entre a renda familiar máxima a ser priorizada (5 S.M.) e o comprometimento de renda máximo (20%).

Na Tabela I apresentamos os dados com as Taxas de juros máximas estabelecidas nas normas atuais do SFH e fazemos o comparativo entre o comprometimento da renda normal (SFH) e o comprometimento de 20% (como estabelece a Lei 6.556).

Podemos verificar que:

1. Uma casa de aproximadamente 30m² (VF = 900 VRF), exige uma Renda Familiar de 2,36 S.M. nas condições normais do SFH, no entanto, se o comprometimento for de 20% no máximo, a renda familiar exigida passa a 2,95 S.M. e assim sucessivamente e para que o programa cumpra a prioridade de atendimento às famílias com renda até 5 S.M., o valor máximo de financiamento fica em torno de 1350 VRF, para uma casa de aproximadamente 45m².

Na tabela II, reduzimos a Taxa de juros em 1% a.a. (o que significa diminuir a rentabilidade do Agente Financeiro) e o que ocorre é o acesso a um *"produto"* melhor para uma família com renda menor relativamente à situação anterior. Neste caso, para ficar nas condições do art. 7º da Lei 6.556, o valor máximo de financiamento é de aproximadamente 1400 VRF, necessário para um casa de aproximadamente 47m².

Na Tabela III limitamos a Taxa de juros a 3% a.a. decorrendo daí a melhor situação para os adquirentes, que nas condições do artigo 7º da Lei 6.556, podem assumir um valor de financiamento de aproximadamente 1650 VRF, necessário para uma casa com aproximadamente 55m².

CÁLCULOS DE PRESTAÇÃO E RENDA MÍNIMA EXIGIDA PARA FINANCIAMENTO

TABELA 1 - COMPROMETIMENTO DE RENDA - 20% E PORCENTAGENS NAS NORMAS ATUAIS

Valor Financiamento Em V.R.F.	Prazo Máximo	Taxa de Juros % A.A.	Prestação Inicial EM V.R.F.	RENDA MÍNIMA EXIGIDA				
				COMPROMETIMENTO NORMAL - SFH			COMPROMETIMENTO MÁX. - 20%	
				Percentual	Em V.R.F	Saldo Mínimo	Em V.R.F.	Saldo Mínimo
600,00000	300 m.	2,0	3,73870	20,0	18,69350	1,61	18,69350	1,61
900,00000	300 m.	4,0	6,86445	25,0	27,45780	2,36	34,32225	2,95
1.200,00000	300 m.	5,1	10,04232	26,7	37,61169	3,23	50,21160	4,31
1.500,00000	300 m.	6,3	14,04592	28,3	49,63223	4,26	70,22960	6,03
1.800,00000	300 m.	7,5	18,48036	30,0	61,60120	5,29	92,40180	7,94
2.200,00000	300 m.	8,0	23,71067	31,2	75,99574	6,53	118,55335	10,18
2.500,00000	300 m.	8,5	28,38470	32,1	88,42586	7,60	141,92350	12,19
2.800,00000	276 m.	8,7	32,10998	32,9	97,59872	8,38	160,54990	13,79
3.000,00000	276 m.	8,9	34,86221	33,5	104,06629	8,94	174,31105	14,97

MÊS DE REFERÊNCIA: FEVEREIRO/90

V.R.F. = NCz$ 172,20

S.M. = NCz$ 2.004,37

CÁLCULOS DE PRESTAÇÃO E RENDA MÍNIMA EXIGIDA PARA FINANCIAMENTO

TABELA 2 - COMPROMETIMENTO DE RENDA - 20% E PORCENTAGENS NAS NORMAS ATUAIS

Valores Financiamento EM V.R.F.	Prazo Máximo	Taxa de Juros % A. A.	Prestação Inicial Em V.R.F	RENDA MÍNIMA EXIGIDA				
				COMPROMETIMENTO NORMAL - SFH			COMPROMETIMENTO MÁX. 20%	
				PERCENTUAL	EM V.R.F.	SAL. MIN.	EM V. R. F	SAL. MIN
600,00000	300 m.	1,0	3,40477	20,0	17,02385	1,46	17,02385	1,46
900,00000	300 m.	3,0	6,29276	25,0	25,17104	2,16	31,46380	2,70
1.200,00000	300 m.	4,1	9,23129	26,7	34,57411	2,97	46,15645	3,96
1.500,00000	300 m.	5,3	12,96986	28,3	45,82989	3,94	64,84930	5,57
1.800,00000	300 m.	6,5	17,12040	30,0	57,06800	4,90	85,60200	7,35
2.200,00000	300 m.	7,0	22,01585	31,2	70,56362	6,06	110,07925	9,46
2.500,00000	300 m.	7,5	26,42326	32,1	82,31545	7,07	132,11630	11,35
2.800,00000	276 m.	7,7	30,01216	32,9	91,22237	7,84	150,06080	12,89
3.000,00000	276 m.	7,9	32,59918	33,5	97,31098	8,36	162,99590	14,00

MÊS DE REFERÊNCIA: FEVEREIRO/90

V.R.F. = NCz$ 172,20

S.M. = NCz$ 2.004,37

CÁLCULOS DE PRESTAÇÃO E RENDA MÍNIMA EXIGIDA PARA FINANCIAMENTO

TABELA 3 - COMPROMETIMENTO DE RENDA - 20% E PORCENTAGENS NAS NORMAS ATUAIS

Valor Financiamento Em V.R.F.	Prazo Máximo	Taxa de Juros % A.A.	Prestação Inicial EM V.R.F	RENDA MÍNIMA EXIGIDA				
				COMPROMETIMENTO NORMAL - SFH			COMPROMETIMENTO MÁX. 20%	
				PERCENTUAL	EM V.R.F.	SAL. MIN.	EM V.R.F.	SAL. MIN.
600,00000	300 m.	2,0	3,73870	20,0	18,69350	1,61	18,69350	1,61
900,00000	300 m.	3,0	6,29276	25,0	25,17104	2,16	31,46380	2,70
1.200,00000	300 m.	3,0	8,39035	26,7	31,42453	2,70	41,95175	3,60
1.500,00000	300 m.	3,0	10,69580	28,3	37,79434	3,25	53,47900	4,59
1.800,00000	300 m.	3,0	12,83496	30,0	42,78320	3,68	64,17480	5,51
2.200,00000	300 m.	3,0	15,95536	31,2	51,13897	4,39	79,77680	6,85
2.500,00000	300 m.	3,0	18,58246	32,1	57,88928	4,97	92,91230	7,98
2.800,00000	276 m.	3,0	21,24963	32,9	64,58854	5,55	106,24815	9,13
3.000,00000	276 m.	3,0	22,76746	33,5	67,96256	5,84	113,83730	9,78

MÊS DE REFERÊNCIA: FEVEREIRO/90

V.R.F. = NCz$ 172,20

S.M. = NCz$ 2.004,37

Considerando o valor estimado pela Secretaria da Fazenda de US$ 432 milhões, faremos uma simulação para verificação do nº de casas possíveis de serem construídas. Trabalharemos com a unidade adotada no sistema que é a VRF (Valor de Referência de Financiamento) e assim, as estimativas indicam um valor em torno de 60.000.000 VRF's.

Vamos adotar três alternativas, que atenderiam vários segmentos de renda:

a. Kit de material de construção = 500 VRF
b. Casa popular (tradicional) = 1000 VRF
c. Classe média baixa = 1800 VRF

Premissas

- Terreno, urbanização (energia, água e esgoto) a fundo perdido, assumido pelos municípios ou órgãos do Estado;

- Valor da venda para os mutuários: será o preço do custo.

- O retorno das prestações será reinvestido no Programa.

As três hipóteses de distribuição se fundamentam no seguinte:

I) pressupõe-se uma alocação homogênea dos recursos;

II) a que, a nosso ver, estava mais próxima da demanda, ou seja, uma grande alocação para o financiamento do Kit, que atenderia não só aos programas institucionais, mas, também, às famílias que já possuem um lote. Poderia se argumentar que a relação entre casas populares e casas para a classe média baixa deveria ser maior que a apresentada (30% e 20%), mas observamos que a maioria dos programas até então desenvolvidos priorizaram o padrão casa popular, e muito pouco tem sido feito para a classe média baixa.

III) segue proporção estabelecida no Plano Habitacional do Estado de São Paulo, em função da demanda manifesta:

População de Renda Familiar	Proporção das Unidades a produzir
entre 1,5 e 3,0 SMR	35%
entre 3,0 e 5,0 SMR	45%
entre 5,0 e 8,0 SMR	20%

Da Tabela IV podemos observar que o nº de casas possíveis de serem construídas com os recursos varia de 33.333 a 120.000, em função das alternativas adotadas.

Se o programa adotar o critério de distribuição III, os recursos oriundos da elevação da alíquota do ICMs seriam suficientes para a produção de cerca de 75.666 unidades habitacionais.

IV - SIMULAÇÃO: VALORES APLICADOS POR ALTERNATIVAS X UNIDADES HABITACIONAIS POSSÍVEIS

		ALTERNATIVAS	VALOR UNITÁRIO	VALORES APLICADOS	Nº UNIDADES	%	TAXA DE JUROS SFH
DISTRIBUIÇÃO I	33,3%	a) KIT	500	20.000.000	40.000	56	1,3% a.a.
	33,3%	b) CASA POPULAR	1000	20.000.000	20.000	28	4,3% a.a.
	33,3%	c) CLASSE MÉDIA BAIXA	1800	20.000.000	11.111	16	7,5% a.a.
		T O T A L			71.111		iw=4,36% a.a.
DISTRIBUIÇÃO II	50%	a) KIT	500	30.000.000	60.000	71	1,3% a.a.
	30%	b) CASA POPULAR	1000	18.000.000	18.000	21	4,3% a.a.
	20%	c) CLASSE MÉDIA BAIXA	1800	12.000.000	6.666	8	7,5% a.a.
		T O T A L			84.666		iw=3,44% a.a.
DISTRIBUIÇÃO III	35%	a) KIT	500	21.000.000	42.000	50	1,3% a.a.
	45%	b) CASA POPULAR	1000	27.000.000	27.000	41	4,3% a.a.
	20%	c) CLASSE MÉDIA BAIXA	1800	12.000.000	6.666	9	7,5% a.a.
		T O T A L			75.666		iw=4,04%

alocando 100% em uma única alternativa = a) 120.000 unidades

b) 60.000 unidades

valores em VRF c) 33.333 unidades

O que podemos constatar é a grande defasagem entre a capacidade de pagamento da maioria da população e o custo da amortização do financiamento necessário para a produção ou aquisição de uma casa popular, inviabilizando a aquisição da casa própria para a maioria da população, o que torna necessária uma política de ajustamento da capacidade de pagamento das populações de baixa renda ao valor das prestações devidas para aquisição da casa própria.

A Secretaria de abitação e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo — Plano Habitacional do Estado de São Paulo, idealizou uma estratégia denominada "*Política de Bônus*", que visa a concessão de bônus às prestações dos mutuários segundo as necessidades de cada extrato de renda específica. Este bônus é de caratér temporário, vigorando por 5 anos e decrescendo em 20% de seu valor ao ano, considerada perspectiva de melhoria da renda familiar e ascenção social, tão logo os mutuários se instalem na nova residência.

Esta política se limita a mobilização de recursos do Tesouro do Estado e teria como contrapartida o fato de que a atividade de construção habitacional gera impostos que suprimiram o aporte de recursos efetuado para a concessão do bônus, seguindo estudos em andamento na Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas — FIPE da USP.

Embora não conheçamos referido estudo, podemos conforme nosso entendimento, efetuar uma simulação:

- considerando apenas os recursos previstos com o aumento da alíquota do ICMs, segundo as esti-

mativas 60.000.000 VRF. Trabalhando com a Tabela IV: valores aplicados por alternativas x unidades habitacionais possíveis, utilizaremos a distribuição III, para exemplificar.

Temos:

ALTERNATIVA	Valores Aplicados	Nº de Unidades	Material de Construção (50% do valor)	ICMs (18%)
Kit	18.000.000	36.000	18.000.000	3.240.000
Casa Popular	30.000.000	30.000	15.000.000	2.700.000
Classe Média Baixa	12.000.000	6.666	6.000.000	1.080.000
T O T A L	60.000.000	72.666	39.000.000	7.020.000

Assim, teoricamente, o valor do ICMs arrecadado pelo Estado sobre o material de construção empregado para a construção das casas seria igual a 7.020.000 VRFs.

Supondo que todos os adquirentes de KITS e casas populares recebessem o bônus, segundo a estratégia o S.H.D.U., o valor "*per capita*" do bônus, a valor presente seria de aproximadamente 106 VRF's.

4.5.2. Loteria da Habitação

Esta Loteria foi criada através do restabelecimento da Loteria Estadual de São Paulo que existiu entre 1939 e 1946 com o objetivo de destinar recursos a fins sociais de modo genérico e estava desativada. Com a necessidade de materializar novas fontes de recursos, que contribuam para minorar a carência habitacional do Estado, restabeleceu-se então a Loteria Estadual, agora sob a denominação de Loteria de Habitação.

A idéia concretizou-se com a Lei 5.256, de 24 de julho de 1986, que criou a Loteria de Habitação, e pelo decreto 25.923, de 23 de setembro do mesmo ano, que a regulamentou. conforme este decreto, a Loteria constitui serviço público do Estado, destinado à formação de recursos para serem aplicados *"exclusivamente na concessão de linhas de crédito subsidiadas para o financiamento de habitação popular e de sua infraestrutura básica"*.

O resultado líquido da Loteria da Habitação, é apurado trimestralmente pela CEESP, e creditado da seguinte forma: 50% aos municípios paulistas, na proporção das respectivas arrecadações, em contas que constituirão um Fundo Municipal de Habitação para cada Município para construir projetos habitacionais de acordo com suas necessidades; e 50%, parte que cabe ao Estado, é levado a crédito na conta Fundo Estadual da Habitação, a ser administrado é movimentado pela Secretaria Executiva de Habitação.

Destes recursos, 5% da parte do Estado e 5% da parte dos Municípios são destinados à aplicação na construção e aquisição de equipamentos comunitários, de creches, clínicas médicas e dentárias, postos de saúde e parques infantis, dentro dos projetos habitacionais.

A Loteria funciona pelo conhecido sistema de bilhetes, com extrações semanais, sendo comercializados 100.000 bilhetes internos (com 10 frações cada) em cada extração. Atualmente, existem mais de 1.100 Agentes Lotéricos credenciados, distribuidos em 300 municípios do Estado de São Paulo. A Loteria da Habitação passou a ser conhecida por Loteria Paulista, sendo popularizada por Paulistinha.

Na época do lançamento da Loteria da Habitação previa-se a arrecadação da recursos suficientes para a construção de 10 mil moradias ao ano, para a população de baixa renda. No entanto, os resultados não foram nada animadores, pois os valores arrecadados são suficientes para constituir dez casas por mês. Uma pesquisa de opinião pública encomendada pela Caixa Econômica Estadual à Multimarketing-Assessoria de Pesquisa, constatou o declínio das loterias tradicionais no Estado de São Paulo.

A CEESP procurou então desenvolver uma nova modalidade de loteria ao invés de aprimorar a fracassada "*Paulistinha*". E inspirada no sucesso da Loteria americana, que movimenta cerca de US$ 14 bilhões por mês, a CEESP tentou lançar a Loteria Instantânea da Habitação.

Seu funcionamento difere das demais por ser instantanea. O próprio apostador verifica se o bilhete está premiado. Ele raspa uma cobertura de latex que esconde a combinação de números ou três símbolos (ainda não se definiu o formato do bilhete). Se houver símbolos iguais entre os seis do bilhete ele retira instantaneamente seu prêmio no caixa da lotérica. A cada cinco bilhetes, um é premiado. O valor dos prêmios é impresso no verso do bilhete, de forma que o apostador conhece as condições do jogo antes de raspar o lacre (GM-22.12.89).

O lançamento desta modalidade, após ter sido adiado por duas vezes, foi suspenso e os beneficiários desta medida foram os banqueiros do jogo do bicho que sofreriam um duro golpe no movimento do jogo clandestino e a própria CEF que teria sua concorrência ampliada.

Após uma reavaliação de todo o processo, em termos legais, investigação de mercado, viabilidade econômica e condições técnicas, a CEESP prevê o lançamento da Loteria Instantânea para fevereiro de 1990. Estima-se a colocação no mercado de 70 milhões de bilhetes a cada dois meses, embora estas quantidades não estejam definidas com precisão.

Estima-se que o consumo "*per capita*", no Brasil, seja de 0,8 bilhetes em 60 dias. Nos Estados Unidos, são consumidos 70 bilhetes "*per capita*" nos 27 Estados em que existe a loteria instantânea. A arrecadação chega a US$ 405 milhões ao mês.

Se supormos que os bilhetes sejam vendidos ao preço de U$ 1,00 (câmbio oficial), teremos uma arrecadação bruta de U$ 70.000.000 por lote, cuja distribuição prevista seria:

45% destinados aos prêmios e Imposto de Renda.

5% comissão da CEESP para adminstração;

18% despesas de produção dos bilhetes + campanha promocional e demais custos;

5% comissão dos agentes lotéricos;

27% valor líquido para habitação.

O valor (U$ 18.900.000,00/lote) destinado a habitação será administrado pelo Conselho de Orientação da Loteria da Habitação presidido pelo Secretário da Habitação e Desenvolvimento Urbano e Composto por representantes da CEESP Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB - Instituto de Engenharia - IE e entidades sindicais.

Com este valor pode se construir cerca de 3.000 unidades habitacionais para a população de baixíssima renda, considerando um custo aproximado de 500 VRF/unidade.

Tudo que se fizer para obtenção de recursos para casas populares, poderá ser pouco, frente ao gigantesco déficit habitacional. Esta alternativa tem o grande mérito de levantar recursos que podem ser canalizados para o segmento

de baixíssima renda, visto não possuir custos financeiros. No entanto, cremos que trata-se de um mecanismo muito sofisticado de obtenção de recursos, e que requer uma operacionalização altamente organizada, (se compararmos com as operações interligadas, por exemplo).

4.5.3. Fundo de Financiamento e Investimento para Desenvolvimento Habitacional e Urbano

Em 25.05.89, foi publicado no D.O.E. o Projeto de Lei nº 234/89 que cria o Fundo de Financiamento e Investimento para o Desenvolvimento Habitacional e Urbano.

Consta da justificativa do projeto que *"tendo em vista a inexistência de perspectivas de obtenção de financiamento para a aprovação dos investimentos necessários, deve o Estado buscar novas formas de financiamentos, sob seu controle, atendendo ao dispositivo constitucional que lhe atribui, e aos municípios, competência comum para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico"*.

O projeto estabelece também que os recursos financeiros do Fundo virão das seguintes fontes: dotações orçamentárias próprias, contribuições de pessoas jurídicas, públicas e privadas, doações de organismos internacionais, receita de cotas de participação, imóveis estaduais e municipais aproveitados para a construção das casas, terrenos privados ou públicos a serem utilizados nos projetos, verbas estaduais e muni

cipais relativas a obras de infraestrutura urbana e rendas provenientes da aplicação financeira. Serão ainda contabilizadas como recursos as amortizações pagas pelos adquirentes, que poderão usar o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço como poupança ou para o pagamento de parcela das prestações ao Fundo de habitação.

Este Fundo é decorrente do Plano de Ação para o desenvolvimento habitacional e urbano, que compreenda a montagem de um sistema para sua implementação desdobrada em programas e projetos com o objetivo de acelerar o desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado (Plano de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - Estado de São Paulo).

Dentre os objetivos do plano, destacamos:

Mobilizar capacidades ociosas, a iniciativa privada e o patrimônio imobiliário do Estado, para com a monetização desse patrimônio gerar os recursos necessários para financiar os produtos e realizar os financiamentos imobiliários de longo prazo.

Com a emissão de quotas, lastreadas no terreno, na infraestrutura e nas construções e outros equipamentos, até a finalização do projeto, viabilizando a realização do plano e até mesmo, subsídios às famílias de baixa renda.

Imediatamente, com a montagem de um Sistema de Desenvolvimento Habitacional e urbano para o Estado de São Paulo, que poderá funcionar permanentemente; o Estado poderá

dar início a uma verdadeira reforma urbana.

Os projetos serão realizados, inicialmente, na Região Metropolitana de São Paulo e, em todas as Regiões Administrativas onde se caracterizem necessidades mais preementes, evitar-se-á, assim, o aumento de atratividade da RMSP, espalhando-se os resultados do Plano por todo o Estado.

O plano prevê várias formas de financiamento:

1. emissão de Letras Hipotecárias, lastreadas em Carteira de Crédito Imobiliário e colocação no mercado. O plano sugere a CEESP poderia ter esta incumbência, financiamento com esses recursos a fase de construção dos projetos:

2. empréstimos externos ao Banco Internacional for Reconstruction and Development (BIRD) do Grupo Banco Mundial, tendo como agentes

   - a CEF
   - a CEESP

Do mercado financeiro externo:

- via iniciativa privada — recurso para a construção; não há possibilidade de assumir o financiamento dos créditos hipotecários de longo prazo.

3. Mobilização do patrimônio imobiliário do Estado.

Em síntese, o mecanismo proposto é o seguinte:

- O Estado através dos instrumentos institucionais de que dispõe, define áreas de sua propriedade para inclusão do Plano;

- a Coordenação Executiva promove a elaboração de programas e projetos de construções, orçamentos e estudos de viabilidade, orçamentação, cronogramas físicos e financeiros, custos de investimentos em infraestrutura, equipamentos urbanos, sociais e de desenvolvimento comunitário;

- com base nesses trabalhos ficam definidos aos recursos necessários;

- aprovado o projeto orçamentos e estudo de viabilidade pelos Conselhos criados pelo Decreto o Estado contrata a realização do projeto com a empresa ou empresas selecionadas pela CDH;

- o Estado transfere a posse das áreas escolhidas para os gestores do Fundo de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. Estes com base nos orçamentos e estudos de viabilidade, promove a emissão, junto ao Banco do Estado de São Paulo, e através dos canais normais de distribuição, coloca

no mercado quotas daquele fundo de forma a garantir:

— a entrega ao Estado de quotas no valor do terreno, infraestrutura, equipamento urbano e equipamentos sociais;

— a entrega às construtoras dos recursos segundo o cumprimento do cronograma físico de construção;

- os proprietários do Fundo são os quotistas; poderão ou não, objetivar a aquisição de um imóvel no próprio projeto ou em outro financiado pelo Fundo;

- a quota é corrigida automaticamente em seu valor pela valorização do projeto: patrimônio do Fundo dividido pelo número de quotas;

- o serviço de juros aos quotistas será pago aos mesmos com a arrecadação de juros sobre as parcelas aplicadas na construção, terreno, equipamentos;

- a transferência de domínio só se fará quando da quitação do preço do imóvel;

- o Fundo poderá vender, ceder o uso mediante taxa de ocupação ou leasing dos imóveis produzidos;

- o Estado poderá utilizar as quotas de sua propriedade para subsidiar a aquisição de unidades habitacionais por famílias de baixa renda — entregando quotas do Fundo para cobrir a parte subsidiada do preço do imóvel;

- a emissão, colocação junto ao público, o serviço, a liquidez e o resgate das quotas serão de responsabilidade do agente financeiro.

Segundo o Secretário da Habitação

> "A expectativa é de que invistam no Fundo, além dos próprios investidores privados, os investidores institucionais tipo fundação, fundos de pensão, que aplicam a longo prazo, no mercado de capitais, que compram ações, financiam projetos de empresas privadas, até multinacionais e não hão por que eles não venham a investir numa atividade habitacional". - (G.M., 05.05.89).

O sistema busca um referencial de valor que, sem gerar uma indexação generalizada por meio de índices oficiais e únicos, manipuláveis e sujeitos a *"acidentalidades"*, permita manter, no longo prazo, o poder de compra da expressão da moeda do país, e o equilíbrio entre os valores aplicados e os valores recebidos em retorno.

Pontos que entendemos devam ser analisados:

1. Na aquisição de quotas do Fundo, com recursos obtidos mediante a emissão de Letras Hipotecárias; há uma desindexação do custo do recurso x

rentabilidade da cota, pois esta se daria através da valorização dos bens patrimoniais constituídos pelo Fundo. Mesmo que o Fundo assegure a mesma taxa negociada na venda da Letra Hipotecária, teria que dar liquidez à mesma, além do que, com relação a garantia, há que se ressaltar que a quota estará lastreada em propriedade e "*posse*" de bens imóveis, sem margem de segurança, ou seja, o valor das cotas corresponderá a 100% do valor da avaliação dos imóveis.

2. Para obtenção de empréstimos externos junto ao BIRD, além das dificuldades institucionais, haverá necessidade de se criar um seguro para a identidade de moeda: Cruzado x Taxa Cambial.

A primeira impressão que temos, é que o fator credibilidade é fundamental para a implantação e desenvolvimento deste Fundo, sendo necessário um aporte de recursos considerável para dar o "*start*" ao mesmo, e estudos de simulação para testar a viabilidade de operacionalização.

4.6. FCVS — O Equilíbrio Financeiro

Um dos principais problemas do SBPE, atualmente, é a falta de recursos para a quitação dos saldos residuais, com o encerramento dos contratos. A expectativa é de que o número de contratos que serão encerrados nos próximos três anos estaria dentro das disponibilidades de recursos do Fundo (em-

bora a disponibilidade não signifique que necessariamente a CEF esteja repassando os recursos para os Agentes).

A partir de 1993 é que se estima que o volume de habitações deverá superar os recursos existentes no FCVS. A mera possibilidade de que inexistam recursos suficientes, representa uma ameça à solvência das instituições de crédito imobiliário, o que influencia o rumo e o ritmo das suas operações atualmente[84].

Assim, todos os setores envolvidos na questão do financiamento habitacional estão engajados na busca do equacionamento desse problema. E o objetivo é o equilíbrio financeiro do FCVS, não se restringindo apenas às fontes de recurso como ingresso na contabilidade do Fundo, mas de forma mais ampla, buscar medidas que possam significar não despesa para o Fundo, de modo que no transcurso dos próximos 20 anos, consiga se manter o seu fluxo de Caixa equilibrado.

Apresentamos a seguir uma compilação das propostas que tem sido apresentada. Para SIMONSEN:

> "Não há qualquer justificativa jurídica, econômica ou ética para tentar transferir o déficit do FCVS para os Agentes do SBPE, com pretende o decreto 92.591. A atitude positiva é desenvolver um plano de eliminação a longo prazo desse déficit, o que pode ser feito usando-se duas fontes de recursos.
>
> a) uma parcela da arrecadação do

[84]SIMONSEN, Mário Henrique. Revista Habitação e Poupança, Ago/86, O Plano Cruzado e o SBPE.

> Imposto Sobre Operações Financeiras, que, nos termos do decreto-lei n. 1.342 de agosto de 1974. pode destinar-se à recomposição patrimonial das instituições financeiras, dependendo apenas de autorização pelo Conselho Monetário Nacional;
>
> b) um reforço do coeficiente de equiparação salarial nos novos empréstimos do Sistema."

O projeto de uma Nova Política Habitacional elaborado pelo SECOVI defende a destinação de dotações orçamentárias anuais por parte do Governo para cobrir o déficit do FCVS e para evitar a formação de resíduos de grande massa dos futuros contratos de financiamento e assegurar o retorno efetivo dos créditos concedidos, tornar obrigatória a adoção do Plano de Correção Monetária para os empréstimos a mutuários finais não assalariados e para todos aqueles cuja situação econômico-financeira o permitir.

Nesse caso, seria eliminado o Coeficiente de Equiparação Salarial e reduzidas em 15% as prestações iniciais. O Decreto-lei 2.406 estabelece em seu Artigo 5º que a partir de 1989, o Poder Executivo deverá fazer consignar nas Propostas Orçamentárias da União dotações de recursos para o FCVS compatíveis com as expectativas de desembolso.

O primeiro aspecto a ser considerado é a urgência em criar a rubrica própria no Orçamento da União, mesmo que a dotação estabeleça um valor simbólico neste ano.

Para os anos seguintes dever-se-ia propor um cronograma que possibilitasse equalizar os desembolsos para o Fundo nos próximos 20 anos. Ou seja, para efeito das dotações

orçamentárias da união tomar-se-ia a série dessazonalizada - dos valores esperados de responsabilidade do FCVS para os próximos 20 anos. Com isso, se evitaria que o maior impacto sobre o Orçamento da União se desse quase que integralmente dentro do governo que será eleito para o período 1995-2000, o que poderia gerar dificuldades adicionais para obtenção desses recursos do Tesouro Nacional.

PEDRO KLUMB[85] apresenta uma proposta para tributação do ganho patrimonial decorrente do subsídio do FCVS, que se aplicada com eficiência poderia, no longo prazo, eliminar todo o déficit do Fundo, na medida em que o montante de recursos apontado pela União retornaria mediante arrecadação de imposto de valor equivalente.

Operacionalização:

a. ao encerrar-se o contrato de financiamento do mutuário, o Agente Financeiro informaria ao próprio mutuário e ao Cartório do Registro de Imóveis o valor do saldo devedor de responsabilidade do FCVS, esclarecendo também que por ocasião da venda do imóvel essa parcela, corrigida monetariamente, sofreria tributação especial;

b. por ocasião da venda do imóvel, o ex-mutuário seria tributado à alíquota de 50% sobre a par

[85] KLUMB, Pedro. Novas fontes de recursos para o FCVS. Revista Habitação e Poupança. Set/89.

cela do subsídio concedida pelo FCVS, além da tributação normal sobre o lucro imobiliário.

São apresentadas algumas medidas para reduzir as responsabilidades do Fundo. Algumas já estabelecidas em 14/02/90, com a assinatura de medida provisória por parte do Presidente da República, com o objetivo de incentivar as transferências legais de imóveis financiados e a liquidação antecipada dos contratos. A principal modificação foi a permissão para que os contratos sejam transferidos sem alteração da prestação e do saldo devedor. Só os imóveis da linha popular podem ser beneficiados com a medida. O governo considera que são da linha popular os contratos de até 750 Valores de Referência de Financiamento (VRF) firmados até 31 de dezembro de 1979; os de até 1,1 mil VRF firmados entre 1º de janeiro de 1980 a 31 de dezembro de 1984; e os de até 1,5 mil VRF firmados entre 1º de janeiro de 1985 a 28 de fevereiro de 1986.

Para habitações de classe média e alta, a transferência implicará um novo contrato, com uma nova prestação. O novo mutuário poderá ter um desconto de 50% do saldo devedor (ao invés de 25%).

A medida provisória determinou ainda duas alterações para a liquidação antecipada dos contratos. O mutuário poderá quitar antecipadamente o seu contrato, com um desconto de 50% (ao invés de 25%) do saldo devedor. Outra alternativa é o pagamento de todas as prestações que restam com valor atualizado. A outra alteração reduz de dois meses para um mês o período de repasse dos aumentos salariais para a prestação.

Todos os contratos, antigos e novos, estão sujeitos à nova regra[86].

Outras medidas que são propostas para estimular as transferências e liquidações antecipadas no SFH:

— oferecimento de condições mais flexíveis para o financiamento do novo mutuário e do anterior em outro imóvel;

— manutenção da garantia do FCVS nas transferências, mesmo para valores de financiamento superiores a 2.500 VRFs.

Propoem-se também a eliminação do subsídio implicito aos contratos de imóveis não utilizados para moradia do próprio mutuário.

Essa medida seria implementada mediante o recálculo da prestação com base no saldo devedor do mutuário cujo imóvel financiado não se destine à sua própria moradia.

Do ponto de vista prático, não nos parece muito fácil identificar essas situações. Sempre se verificará, no entanto, efeitos positivos no sentido de inibir as transferências *"de gaveta"* e incentivar a utilização do desconto para a liquidez antecipada ou transferência.

---

[86] FSP, 15/02/90, **Governo altera os contratos da casa própria.**

O que conclue é que o problema do FCVS requer um conjunto de ações coordenadas em que se reparta enre os segmentos envolvidos o esforço e os custos do seu equacionamento. Também é necessário que seja estimulado o debate acerca deste problema, para que as propostas sejam aperfeiçoadas e que outras medidas sejam agregadas.

4.7. Recursos para 3,9 milhões de moradias: meta 1990/1994

Neste momento em que se realiza a transição de poder no âmbito do governo federal, há uma mobilização de vários grupos que tem interesse na resolução do problema habitacional, que formulam propostas, de caráter geral, obviamente sem deixar de conter seus próprios interesses mais imediatos.

A Associação das Empresas de Crédito Imobiliário e Poupança do Estado de São Paulo — ACRESP, formulou e sistematizou uma proposta consensual, já apresentada à assessoria do novo governo, e que enfoca com realismo o problema, ao priorizar a atuação no atendimento às camadas mais baixas de renda.

A observação do perfil e da composição da renda dos assalariados torna clara a necessidade de buscar-se mecanismos eficientes e baratos de construção e financiamento,

destinando-se recursos para subsidiar específica e explicitamente esse segmento.

PERFIL DE RENDA DOS ASSALARIADOS NO BRASIL

Renda Nº Sal. Mínimos	Nº de Famílias Em Milhões	%
Até 3SM	17,2	50,2
De 3 a 5SM	4,1	11,8
De 5 a 10SM	9,6	27,7
De 10 a 20SM	2,0	6,2
Acima de 20 SM	1,4	4,1
T O T A L	34,3	100,0

Consideramos importante para o nosso trabalho a apresentação da referida proposta, não só pela seriedade e isenção que prevalecem na formulação do mesmo, mas para que possamos aquilatar melhor o que representa em termos quantitativos, o volume de recursos necessários para um programa de natureza emergencial, com a identificação das possíveis fontes e as premissas que sustentam a alocação dos recursos.

Propõe-se a divisão do financiamento habitacional em dois segmentos: o popular, atendendo às faixas de renda até 5 salários mínimos, e o de mercado, atendendo às faixas de renda acima de 5 salários mínimos.

A meta é produzir 3,9 milhões de unidades, sendo 3,6 milhões no segmento popular e 263 mil no segmento de mer

cado. O objetivo é não só atender às necessidades adicionais anuais, decorrentes do crescimento populacional, mas também reduzir efetivamente o déficit habitacional atual em cerca de 15%.

Dados históricos relativos à experiência do SFH no segmento popular permitem considerar faixas de valores unitários médios respectivamente de 1000, 1300 e 1500 VRF's, conforme composição da tabela abaixo.

Foram considerados faixas de valores unitários médios de 1000, 1300 e 1500 VRF's, que em se prevendo a participação das prefeituras, através da doação de terrenos e infraestrutura pode se obter a redução dos valores financiados para, respectivamente, 900, 110 e 1400 VRF's, reduzindo-se assim a prestação do mutuário final, conforme demonstrado a seguir:

Financ. (VRF)	Financ. (NCz$)	Prest. Total (NCz$)	Renda Mínima (NCz$)	Salário Mínimo (NCz$ 2.004,37)
1.400,00000	241.080,00	2.153,87	7.747,73	3,865
1.100,00000	189.420,00	1.533,12	5.874,02	2,930
900,00000	154.980,00	1.182,04	4.728,16	2,358

FEV/90

VRF = 172,20

S.M. 2.004,37

Preve-se também uma faixa de valor de 500 VRF's, destinada ao financiamento de lotes urbanizados, cesta básica de materiais e auto-construção. Essa faixa deverá atender às famílias de renda de 1 salário mínimo.

De acordo com as metas fixadas o investimento necessário será de 3,9 bilhões de VRF's ou US$ 28,3 bilhões, sendo 3,1 bilhões de VRF's (US$ 22,2 bilhões) no segmento popular e 0,8 bilhões de VRF's (US$ 6,1 bilhões) no segmento de mercado.

SETOR HABITACIONAL - ESTIMATIVA DE INVESTIMENTO

PARA O PERÍODO 1990/1994

SEGMENTOS	Números de Unidades a serem financiadas	Valor Médio das Unidades		Valor do Investimento	
		Em VRF	Em US$	em milhões de VRF	em milhões de US$
1. HABITACIONAL					
1.1 Mercado	263092	3204	23159	842	6093
1.2 Popular	3646592	(*)	(*)	3068	22201
Total	3909684			3909	28294

(*) - 841 VRF's ou US$ 6088

Ver quadro a seguir

SETOR HABITACIONAL - ESTIMATIVA DE INVESTIMENTOS

ANUAIS NO PERÍODO 1990/1994

ANO	UNIDADES/ANO			INVEST./ ANO (VRF's MILHÕES)			INVEST. /ANO (US$ MILHÕES)		
	Social	Mercado	Total	Social	Mercado	Total	Social	Mercado	Total
1990	510523	36833	547356	429	118	547	3108	853	3961
1991	583455	42095	625549	491	135	625	3552	975	4527
1992	802250	57880	860130	675	185	860	4884	1340	6225
1993	57880	57884	860130	675	185	860	4884	1340	6225
1994	948114	68404	1016518	797	219	1016	5773	1584	7357
TOTAL	3646592	263092	3909684	3067	842	3909	22201	6093	28294

SEGMENTO SOCIAL - ESTIMATIVA DE INVESTIMENTOS PARA O

PERÍODO 1990/1994

VALOR DO FINANCIAMENTO			RECURSOS		NÚMERO DE UNIDADES	
EM VRF	EM US$	Milhões VRF	Milhões US$	%	Quantidade	%
500	3619	614	4440	20.00	1227040	33.65
900	6514	1288	9324	42.00	1431546	39.26
1000	7961	798	5772	26.00	725069	19.88
1400	10132	368	2664	12.00	262937	7.21
TOTAL		3068	22201	100.00	3646592	100.00

Para atender às metas estabelecidas e ao respectivo investimento foram identificadas as fontes de recursos discriminadas abaixo, bem como as premissas adotadas para cada uma.

DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS POR SEGMENTO

FONTES DE RECURSOS	Valores em milhões de US$			Valores em milhões de VRF		
	Social	Mercado	Total	Social	Mercado	Total
1. Caderneta de Poupança	244	2192	2436	34	303	337
2. Letras Hipotecárias	97	874	971	13	121	134
3. Retorno do SBPE	295	2658	2953	41	367	408
4. FGTS/Arrecadação Liquida para Habitação	1613	-	1613	223	-	223
5. FGTS/Retorno das Aplicações	797	-	797	110	-	110
6. PIS/PASEP	786	-	786	109	-	109
7. FCVS/Ressarcimento aos ag. financeiros	369	369	738	51	51	102
8. Dotação Orçamentária	18000	-	18000	2487	-	2487
8.1. para Habitação	13000	-	13000	1796	-	1796
8.2. Para Saneamento	5000	-	5000	691	-	691
TOTAL GERAL	22201	6093	28294	3068	842	3909

-- CADERNETA DE POUPANÇA: Captação líquida anual de 5% sobre o saldo existente, sendo 65% destinados à habitação. Por ter um recurso remunerado que requer uma aplicação a taxas mais elevadas, foram destinados apenas 10% dos recursos para aplicações do segmento social e 90% para o segmento de mercado;

— LETRAS HIPOTECÁRIAS: Por ser um instrumento relativamente novo, estimou-se a colocação anual crescente até atingir 10% do saldo de Caderneta de Poupança, sendo 65% destinados à habitação. Considerando a necessidade de remunerar o papel a taxas atrativas para aceitação pelo mercado, adotou-se a mesma distribuição dos depósitos de poupança para os segmentos sociais e de mercado;

— RETORNO DO SBPE: Em virtude de vários subsídios concedidos aos mutuários, as prestações pagas atualmente situam-se em torno de 30% do seu efetivo valor. Com a concessão de novos financiamentos não subsidiados estimou-se que o retorno total da carteira deverá elevar-se para 50% de seu efetivo valor. Saldo da carteira igual a 65% do saldo de caderneta de poupança com prazo médio de retorno de 15 anos e taxa média de juros de 9% ao ano. Para a divisão entre os segmentos social e de mercado adotou-se a mesma distribuição dos depósitos de poupança, que lastreiam as aplicações do SBPE;

— FGTS/ARRECADAÇÃO LÍQUIDA PARA HABITAÇÃO: Arrecadação líquida anual de 8% sobre o saldo existente, sendo 60% destinados à habitação;

— FGTS/RETORNO DAS APLICAÇÕES. Retorno equivalente a 50% do seu efetivo valor (conforme explicado acima). Saldo da carteira igual a 60% do saldo dos depósitos em prazo médio de retorno de 20 anos e taxa média de juros de 5% ao ano;

— PIS/PASEP: Arrecadação líquida anual de 8% sobre o saldo existente, sendo 20% do montante arrecadado destinados à habitação;

— FCVS: Ressarcimento pela União dos resíduos de saldos devedores decorrentes de subsídios concedidos, criando-se um "*sinking fund*" com o objetivo de linearizar o fluxo de desembolsos futuros do fundo, cujo pico está previsto para 1997. O valor ressarcido torna-se disponível para novas aplicações pelos agentes financeiros. O valor foi estimado com

base no total de contratos vencidos desde 1986 e que ainda estão em torno, juros de 9% ao ano. Adotou-se uma distribuição equitativa entre os dois segmentos;

— DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: US$ 18 bilhões destinados ao segmento social, gerados por economia ou recursos adicionais obtidos através de reforma fiscal, administrativa e patrimonial e renegociação ou conversão da dívida externa.

CONCLUSÃO

O financiamento habitacional, estrito senso, é extremamente importante para compatibilizar a capacidade de compra e de pagamento dos indivíduos na aquisição de uma unidade habitacional, principalmente, levando-se em conta o alto valor unitário deste bem. Torna-se mais importante ainda devido às características sócio-econômicas de nossa sociedade que mantem parcela considerável da população à margem da chamada economia de mercado.

Por seu turno, os aspectos estruturais, reforçados pelos mecanismos de crédito tradicionais, fazem com que os fatores produtivos mais importantes (terrenos urbanizados, materiais de construção, custos do dinheiro, etc.) sejam determinantes para a elevação desproporcional dos preços das habitações, que, por sua vez, restringem a demanda efetiva por habitações. Estes fatores estruturais agem de forma perversa ao aumentar o fosso entre a capacidade de pagamento da população e o valor da habitação, limitando de forma brutal a eficácia das políticas tradicionais de financiamento habitacional que tendem ajustar aqueles dois elementos apenas através de mecanismos financeiros, tais como sistema de amortização, taxas de juros, prazo, capacidade de endividamento familiar e mecanismos de indexação, próprios de economias com processos inflacionários crônicos.

A desigualdade na distribuição de rendas, a urbanização acelerada e a explosão demográfica conspiram contra a satisfação das necessidades de habitação, aumentando o déficit habitacional e com ele o mal-estar social. Uma política de financiamento habitacional deverá lograr a harmonização entre a oferta econômica e social. O fator financeiro tem um lugar importante mas não é o bastante para o resolver, a não ser em casos de excesso de recursos, o que não é o caso brasileiro.

As políticas habitacionais e o financiamento destas poderiam ser consideradas plenamente eficazes na medida em que conseguissem viabilizar a produção de habitações em volume adequado à demanda social derivada dos grupos com menor poder aquisitivo, obviamente com preços de imóveis e custos de financiamento compatíveis com a renda daqueles grupos.

No caso brasileiro, sua política de financiamento volta-se prioritariamente para a produção de imóveis, tendo em vista o objetivo simultâneo de geração de emprego, principalmente para os segmentos do trabalho semi e não qualificados, e de renda, face à nossa realidade sócio-econômica onde sobressaem-se o subemprego e baixos níveis de remuneração assalariada.

Não obstante a política habitacional brasileira se propor a atender prioritariamente as camadas populacionais com menor poder aquisitivo, sua eficácia, no conceito genérico anteriormente exposto, deixou bastante a desejar, basicamente por ser um sistema cujos recursos são, em sua grande parte, one

rosos. Tal característica impôs sérias limitações à sua capacidade de atender ampla camada da população, que só teria acesso a habitação se contasse com grande quantidade de subsídio.

Notadamente, o sistema não pode ir mais além porque necessitava de um volume substancial de recursos não onerosos para poder atender plenamente às classes mais necessitadas e não desequilibrar economicamente os agentes financeiros envolvidos na operação.

Hoje, o sistema defronta-se com o problema de forma mais crítica, já que aumentou o hiato entre a renda média mensal e o custo dos financiamentos e entre os valores de financiamentos e os preços dos imóveis, principalmente nos grandes centros urbanos.

O momento atual é de implementação de uma série de medidas que vem sendo debatidas pelos vários setores interessados na questão. Entendemos que, a experiência obtida em mais de 25 anos de existência do SFH constitue-se num importante referencial para que sejam evitados os erros cometidos, bem como deve ser utilizada a estrutura de captação e aplicação já consolidada e tecnicamente preparada para avançar no enfrentamento da problemática habitacional.

O ideal é que o sistema se desenvolva num cenário de pleno desenvolvimento econômico, através do crescimento do produto a níveis que amplie a oferta do emprego, servindo para aumentar a arrecadação de recursos e permitir o retorno dos

financiamentos, bem como seja adotada uma política de salários que assegure os Trabalhadores um nível salarial capaz de influir positivamente sobre a demanda por imóveis, a arrecadação do FGTS, a capacidade de poupança dos assalariados e sobre o grau de inadimplência do mutuário.

No entanto, o comportamento da economia ao longo dos anos tem se caracterizado por oscilações, e devemos, portanto, contemplar aquelas medidas que não sofram tanto os impactos decorrentes da conjuntura econômica.

A primeira medida a ser tomada deve ser com relação à reorganização institucional, com a divisão de responsabilidade. E sob este aspecto, somos favoráveis a separação dos segmentos de *"mercado"* e o de *"habitação popular"*.

Para o atendimento ao segmento de *"mercado"* deverá haver maior autonomia para os recursos e maior flexibilidade operacional. As instituições privadas poderão atender parcela significativa da sociedade se não tiverem o ônus de arcar indevidamente com subsídios na forma de redução de seus retornos a fonte básica de recursos para este segmento seria a Caderneta de Poupança visto que os custos são compatíveis com as taxas praticadas nos financiamentos para o público-alvo deste segmento. No entanto, torna-se necessário que os recursos possuam relativa estabilidade, o que requer, a manutenção de sua competitividade frente aos outros instrumentos de captação de recursos do público, existentes no mercado, além da adoção de um indexador real que reflita efetivamente a inflação corrente.

A proposta da ABECIP de implantação de um Mercado Secundário de Hipotecas sustentado pela emissão das Letras Hipotecárias, viabiliza um melhor fluxo de recursos e maior adequação dos prazos as operações ativos e passivos, embora, como pudemos ver, o governo já desvirtua na origem a constituição desse modelo, ao privilegiar a CEF na captação dos recursos das Letras Hipotecárias.

Para o atendimento ao segmento de "*habitação popular*" serão necessários, além do FGTS, recursos orçamentários para a população de baixa renda, que deverá ser subsidiada, devendo o subsídio ser explícito e provisório.

A nova Constituição delegou amplas responsabilidades aos Estados e Municípios, na questão urbana, e neste sentido o Governo do Estado de São Paulo tem criado novas fontes de recursos, como a Loteria Instantânea que possibilita a arrecadação de recursos sem custos financeiros, que podem ser canalizadas para o segmento de baixíssima renda, a fundo perdido, embora requeira uma operacionalização altamente organizada. Com relação ao Fundo de Financiamento e Investimento para Desenvolvimento Habitacional e Urbano, que pressupõe dentre outras fontes de recursos a monetização do patrimônio do Estado com emissão de quotas que se valorizam conforme a valorização imobiliária, temos dúvidas com relação a sua exequibilidade. Trata-se de uma idéia engenhosa que pode até viabilizar um "*Sistema Estadual de Habitação*", porém até onde tivemos conhecimento, não foram realizadas simulações ou estudos detalhados que nos permitiriam uma análise aprofundada, que requer uma proposta da magnitude desta.

Analisamos também a lei que aumenta a alíquota do ICMs, com destinação específica para programas habitacionais e concluimos que os recursos obtidos seriam suficientes para a produção de cerca de 33.333 a 120.000 unidades habitacionais, dependendo das Tipologias adotadas. Criticamos a exclusividade da CDHU como Agente promotor exclusivo do programa, considerando que na maioria dos municípios paulistas existem Empresas Municipais de Habitação já constituídas pela própria CEESP, com Knowhow e estrutura para dar maior agilidade ao programa e consideramos positiva a priorização para as famílias com renda até 5 salários mínimos e prestação limitada a 20% da referida renda.

No âmbito dos municípios, destacamos o caso de São Paulo que,ora, regulamenta as operações interligadas, que permitem a aprovação de edificações fora dos parâmetros dos códigos e leis vigentes, em troca de casas populares.

Medidas de caráter mais amplo devem ser tomadas com vistas à redução do preço das habitações, como flexibilização da oferta de terrenos adotados de infraestrutura, incentivo à produção para moradia de aluguel, apoio aos programas de desenvolvimento e pesquisa tecnológica que visem a redução de custos e prazos na produção de moradias, normas de ocupação do espaço que reduzam o preço dos terrenos e/ou aumentem a oferta de moradias, etc.

Dou ênfase a que se priorizem programas de pesquisa em tecnologia habitacional, pois as conquistas alcança-

das nesta área, dificilmente sofrerão os efeitos das oscilações macro-econômicas, visto o que se busca nesta área, é a adaptação de tecnologias apropriadas para materiais de constução e sistemas construtivas regionais, dinamização das pequenas indústrias regionais de materiais de construção, controle da qualidade de produção de habitação, etc.; que tem como objetivo a redução de custos e prazos, tão necessária para o desenvolvimento de programas habitacionais em larga escala.

O acesso à moradia deve ser possibilitado de várias formas. Procuramos analisar a possibilidade de se adequar o sistema de consórcio para moradias populares, que pode ser viável se conduzido em associação com Estados e/ou municípios e observando os vários aspectos, que inumeramos no Tópico específico.

Uma outra fora, seria através do incentivo à produção de moradias de aluguel, com a revisão das leis e normas que regem a problemática do aluguel, associada à Criação de Empresas produtoras de habitação para aluguel, nos moldes dos existentes na França, e que vem sendo pesquisadas pela C.D.H.U.. Na França, os H.L.M. (Habitação de Alguuel Moderado) tem produzido cerca de 200 mil unidades por ano. Os estudos da CDHU mostram que o valor do aluguel por este sistema seria menor que o praticado no mercado, e após a amortização do investimento, o imóvel poderia ser vendido ao "*inquilino*"(concessionário).

Para amenizar a curto prazo, o problema habitacional para a população de baixa renda, principalmente da

localizada na periferia dos grandes centros urbanos, a alternativa dos Lotes Urbanizados + Kit do material de construção, parece-nos ser a mais indicada, visto que segundo mostram os números a maioria das edificações na periferia é de alvenaria construídas em regime de auto construção ou mutirão, além do que hoje está totalmente inviável para a iniciativa privada a incorporação de loteamentos populares urbanizados.

A alterantiva dos "*Lotes Urbanizados*" oferece condições mínimas de habitabilidade a custos compatíveis com a renda da população-alvo e maximizar o número de famílias atendidas.

Finalmente, um dos principais problemas do SBPE, que requer o engajamento de todos os setores envolvidos é o equacionamento do equilíbrio financeiro do FCVS, que não deve se restringir apenas às fontes de recursos para ingresso no Fundo, mas de forma mais ampla, à busca de medidas que consigam manter o fluxo de caixa equilibrado.

No âmbito do Curso de Mestrado em Administração e Planejamento Urbano, objetivamos com esta monografia, identificar uma política pública relevante no contexto da problemática urbana e após diagnosticá-la, apresenatar as alternativas propostas para seu equacionamento. Analisamos um modelo idealizado na lógica financeira, cuja operacionalização, ao longo das "*perturbações*" macroeconômicas, rompe com os princípios que fundamentaram sua criação, levando-o ao esgotamento. As soluções para o redirecionamento do modelo contemplam outros aspectos, como fontes de recursos não convencionais, acesso a mora

dia por novos programas e mecanismos como consórcios, empresas de tecnologias e outras, conforme quizemos demostrar.

BIBLIOGRAFIA

ABDALLA, Anésio. Recursos domésticos para a indústria imobiliária. **Habitação e Poupança**, Rio de Janeiro, ABECIP, Jul/88.

ABECIP. **Introdução ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo**, 1977.

ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A Ordem do Progresso - cem anos de política econômica republicana** 1988-1989, Rio de Janeiro, Campus, 1989, p. 434.

ALBUQUERQUE, Marcos Cintra Cavalcanti de. **Avaliação e Propostas de Reformulação do SFH**, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1985, 92p.

_____. **Gastos Sociais no Brasil e o Exemplos da Habitação e do Saneamento**, Cadernos Liberais, Instituto Tancredo Neves, Brasília, 1989, 70p.

_____. **Uma Sugestão para a Política Habitacional**, Folha de São Paulo, 26/02/83.

_____. **Repensando a Atual Política do SFH**. Folha de S. Paulo, 08/05/83.

_____. **É hora de definir uma política habitacional,** Folha de S. Paulo, 26/05/87.

AZEVEDO, Sergio de e GAMA DE ANDRADE, Luiz Aureliano. **Habitação e Poder** (da Fundação da Casa Popular ao BNH), Rio de Janeiro, Zahar, 1981, 132p.

BANCO HIPOTECÁRIO NACIONAL. **Financiamento de la vivienda — modelo propruesto.** República, Argentina, 1987 (mimeo).

BANCO MUNDIAL e IFC. **Reforma do Sistema Financeiro Nacional,** Washington (EUA), 1988, 58p.

BAPTISTA, Luiz Felipe Soares. Nova Política Habitacional: corrigir o passado. **Habitação e Poupança**, Rio de Janeiro, ABECIP.

BOLAFFI, Gabriel. **Os subsídios na política habitacional.** Folha de S. Paulo, 05/06/87.

BORGES, João Gonçalves e VASCONCELLOS, Fabio Pucceti. **Habitação para o desenvolvimento**, 1974.

BRANCO, Pedro Paulo Martoni. **Habitação Popular e Governo Democrático.** Revista Fundação SEADE, 32-37, set/dez, 1985.

BRANT, Vinicius Caldeira. São Paulo, **Trabalhar e Viver**, São Paulo, Brasiliense, 1989, 254p.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **A Favor de uma Política de Financiamento Habitacional**, Rio de Janeiro, 1987, 32p.

_____. **Mecanismos de financiamento e soluções de atendimento habitacional adaptados às condições sócio-econômicas da América Latina**, Rio de Janeiro, 1987, 58p.

CAPERIN, Arnaldo. **O Banco Nacional de Habitação e o Sistema Financeiro da Habitação**, Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra, 1979, 67p.

CHAP CHAP, Romeu. **Contribuição para uma Política Habitacional**, São Paulo, Livre Iniciativa, 1988.

COBIIM — CONGRESSO BRASILEIRO DA INDÚSTRIA IMOBILIÁRIA, 2ª **Projeto de uma nova política habitacional**. São Paulo, 1989 (mimeo).

CONSÓRCIO de pré-fabricados substitui o SFH, **Folha de S. Paulo**, 30/08/89.

CONTRATOS de financiamentos de imóveis dão garantia às operações com título. **Folha de S. Paulo**, 06/05/89.

COX, Roy. **Futuras Atividades das Empresas de Crédito Imobiliário**, Dublin, Irlanda, 1985, 19p.

CRECI, **Critica destinação de verbas da caderneta vinculada.** Folha de São Paulo, 12/11/85.

DIMENSTEIN, Gilberto. **Sarney privilegia aliados para distribuir recursos**. Folha de S. Paulo, 13/09/89.

EN-HAP - Escola Nacional de Habitação e Poupança e ALIDE. Associacion Latino Americana de Instituciones Financeiras de Desarrollo. **Estratégias para atender a la demanda de viviendas en Brasil**. Rio de Janeiro, 1989 (mimeo).

_____. **Subsídios existentes en el sistema financiero para la vivienda**. Rio de Janeiro, 1989 (mimeo).

_____. **Entidades y organimos de crédito para la vivienda**, Rio de Janeiro, 1989 (mimeo).

O FGTS é de seus titulares. **Habitação e Poupança**. Rio de Janeiro, ABECIP, ago/89.

FINEP-GAP. **Habitação Popular: inventário da ação governamental**, Rio de Janeiro, 1983, 175p.

FOOT, Francisco e LEONARD Victor. **História da Indústria e do Trabalho no Brasil**, São Paulo, Global, 1982, 416p.

FRIZZO, Ovídio Barcellos. **Financiamentos Imobiliários no Sistema Financeiro da Habitação**. Síntese, 1980.

GTR/SFH - MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Relatório Final: Reformulação do SFH**, Distrito Federal, 1986, 94p.

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Relatório 25.464: **Diagnóstico Tecnológico da Indústria da Construção Civil Fase I - Relatório Final**, São Paulo, Julho 87 p. 85.

_____. **Manual de Orientação para Construção por Ajuda Mútua**, São Paulo (mímeo).

_____. **Manual de Tipologias de Projeto e de Racionalização das Intervenções por Ajuda Mútua**, São Paulo (mímeo).

_____. **Encontro Nacional em Tecnologia do Ambiente Construído**, São Paulo (mímeo).

_____. **I Simpósio Internacional sobre Produção e Transferência de Tecnologia em Habitação** - ANAIS, 1987.

_____. **Alternativas Tecnológicas para construção de habitações de interesse social**, São Paulo (mímeo).

JACOBI, Pedro. **Autoconstrução: mitos e contradições**. In: Espaços e Debates, São Paulo, Cortez 1, 1981.

JAGUARIBE, Helio e et alii. **Brasil, 2000**, São Paulo, Paz e Terra, 1986, 196p.

_____. Brasil: **Reforma ou Caos**, São Paulo, Paz e Terra, 1989, 308p.

KATZMAN, Martin T.. Urbanização no Brasil a partir de 1945. **A Transição Incompleta**, São Paulo, Paz e Terra, 1986, 46p.

KLUMB, Pedro. Novas fontes de recursos para o FCVS. **Habitação e Poupança**, Rio de Janeiro, ABECIP, Set/89.

LEHFELD, Neide A. de Souza. **A Habitação: Uma abordagem populacional para um problema estrutural**, Petrópolis, Vozes, 1988, 128p.

LEMOS, Carlos. **História da Casa Brasileira**, São Paulo, contexto, 1989, 81p.

LIPIETZ, Alain. Alguns problemas da produção monopolista do espaço urbano, **Espaços e Debates nº 7**, São Paulo, out/dez. 1982.

MARICATO, Erminia. **Política Habitacional no Regime Militar**, Rio de Janeiro, Vozes, 1987, 91p.

_____. **Por uma nova política habitacional**. Folha de S. Paulo, 20/04/89.

MELLO, João Manoel Cardoso. **O Capitalismo Tardio**, São Paulo, Brasiliense, 1982, 177p.

MELLO, Zelia Cardoso. Alternativas habitacionais para camadas de renda de zero a três salários mínimos. In: **Seminário de Trabalho sobre política habitacional na Grande Metrópole**, São Paulo, SEHAB/Fundap, 1985, pp.70-77.

MELLO, Marcus Andre B.C.. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. **Revista Espaço e Debates nº 24**, São Paulo, 1989.

MIRANDA, Bartholomeu Bueno. A extinção do BNH. **Habitação e Poupança**. Rio de Janeiro, ABECIP, dez/86.

OPERAÇÕES interligadas. **Gazeta Mercantil**, 30/08/89.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e Crise no Brasil - 1930-1983**, São Paulo, Brasiliense, 1987, 292p.

_____. Economia Brasileira - **Uma introdução crítica**, São Paulo, Brasiliense, 1988, 191p.

PEREIRA, Luiz. org. **Urbanização e Subdesenvolvimento**, Rio de Janeiro, Zahar, 1979, 189p.

PERUZZO, Dilvo. **Habitação: controle e espoliação**, São Paulo, Cortez, 1984, 133p.

PINHO DIAS, Maria Lucia Rebello. **Desenvolvimento Urbano e Habitação Popular em São Paulo**, São Paulo, Nobel, 1989,167p.

PRIMO, José Afonso. **Criado fundo estadual para casas populares**. Shopping News, 26/03/89.

RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz e PECHMAN, Rober M.. **O que é Questão da Moradia**, São Paulo, Brasiliense, 1985, 71p.

SANTOS, Geraldo Magela. Fontes de recursos para o SFH. **Habitação e Poupança**, Rio de Janeiro, ABECIP, Jan/86.

SÃO PAULO: limites da expansão. BRASIL URGENTE. Questão Urbana, Editora FG, São Bernardo do Campo, p6, 1989.

SCHMIDT, Benício e FARRET, Ricardo. **A Questão Urbana**, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1986, 94p.

SCHWEIZER, Peter J.. **Habitação e Participação Popular**, Rio de Janeiro, 1986 (mímeo).

_____. Planejamento e o processo decisório em países subdesenvolvidos **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 8, n. 4 p. 573-608, out/dez, 1977.

_____. A autoconstrução e o setor privado. **Habitação e Poupança**, Rio de Janeiro, ABECIP, mar/88.

SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo. **Ensaio de Política Habitacional para o Estado de São Paulo**, 1987 (mímeo).

_____. **Processamento dos Financiamentos no SFH**, São Paulo, 1987, 43p.

SECRETARIA DA HABITAÇÃO DO ESTADO DE S. PAULO. **São Paulo Habitação Para Todos**, São Paulo, 1988, 95p.

_____. **Seminário Habitação de Aluguel Moderado,** São Paulo, 1987 (mímeo).

_____. **Programa de Habitação de Interesse Social,** São Paulo, 1987 (mímeo).

_____. **Plano Habitacional do Estado de São Paulo,** São Paulo, 124p.

SETTA, Josué. Um ano de pendências e expectativas para o sistema. **Habitação e Poupança**, Rio de Janeiro, ABECIP, dez/89.

SILVA, L.A. Machado, org. Solo Urbano - **Tópicos sobre o uso da Terra**, Rio de Janeiro, Zahar, 1982, 95p.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira. **Política Habitacional Brasileira - verso e reverso**. São Paulo, Cortez, 1989. 199p.

SIMONSEN, Mario Henrique. Rumos do Sistema Financeiro da **Habitação e Poupança**, Rio de Janeiro, ABECIP, abr/85.

_____. Os dilemas do Sistema Financeiro da Habitação. **Habitação e Poupança**, Rio de Janeiro, ABECIP, Jul/85.

_____. A indexação, o cruzado e o SFH. **Habitação e Poupança**, Rio de Janeiro, ABECIP, fev/mar-86.

_____. Como foi morta a boa idéia do SFH. **EXAME**, São Paulo, Abril, mai/89.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**, São Paulo, Brasiliense, 1983.

SOLUÇÃO para moradia anda de mão em mão. **Dirigente Municipal**, São Paulo, Vol. XX, nº 4, 22-23, abril 1989.

SOUZA, Paulo Renato. **Quem paga a conta? Dúvida, Déficit e Inflação nos anos 80**, São Paulo, Brasiliense, 1989, 183p.

SOUZA, Roberto de e SUCHODOLSKI, Sueli. **Em busca de uma Política Habitacional**. São Paulo, 1985 (mímeo).

THORSTENSEN, Vera Helena; SOUZA, Arnaldo de Araujo. Notas sobre o Sistema Financeiro Nacional. **Relatório FGV. C-1705** (mímeo).

O TIJOLO e o sonho. **Meta Social**, nº 10, Jan/90.

TOLEDO, Denise Campos. **Subsídio deixa rombo de NCz$ 100 bilhões**, Jornal da Tarde, 16/10/89.

VALLADARES, Licia do Prado. Org. **Repensando a Habitação**, Rio de Janeiro, Zahar, 1983.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e Miséria Social no Brasil de Getúlio e Geisel**, São Paulo, Cortez, 1983.

VILLAÇA, Flavio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**, São Paulo, Global, 1986, 122p.

A N E X O S

LOTERIA DA HABITAÇÃO
-Estabelecimento - Disposições - Resultado Líquido - Destinações.
CONSELHO DE ORIENTAÇÃO DO FUNDO ESTADUAL DA HABITAÇÃO
-Criação - Finalidade - Membros.
CONSELHO DE ORIENTAÇÃO DA LOTERIA DA HABITAÇÃO
-Criação - Membros.

Altera a redação de dispositivos do Decreto n.º 25.923, de 23 de setembro de 1986, modificado pelo Decreto n.º 27.606, de 13 de novembro de 1987, acrescenta outros ao mesmo decreto e dá providências correlatas

ORESTES QUÉRCIA, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais e considerando o disposto na Lei n.º 5.256, de 29 de julho de 1986,

Decreta:

Artigo 1.º - Passam a vigorar com a seguinte redação os dispositivos a seguir mencionados do Decreto n.º 25.923, de 23 de setembro de 1986, modificados pelo Decreto n.º 27.606, de 13 de novembro de 1987:

I — o § 2.º do artigo 4.º:

"§ 2.º — Os prêmios prescritos ou não reclamados reverterão em renda ao Fundo Rotativo Especial, sendo creditados conforme disposto ao artigo 10 deste decreto.".

II — o artigo 10:

"Artigo 10 — A CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A. apurará, trimestralmente, o resultado líquido da Loteria da Habitação, em várias modalidades, e creditará em conta que constituirá o Fundo Rotativo Especial.".

III — o artigo 11:

"Artigo 11 — Caberá à Secretaria da Habitação:

I — promover estudos para assegurar a destinação dos recursos do Fundo Rotativo Especial exclusivamente ao financiamento de habitação popular e de sua infra-estrutura básica;

II — proceder a gestão da conta Fundo Rotativo Especial, mantida junto à CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A.;

III — estabelecer as condições operacionais para a concessão de financiamentos e normas para aplicação dos recursos do Fundo Rotativo Especial.".

IV — o "caput" e o § 3.º do artigo 13:

"Artigo 13 — Em cada município do Estado deverá ser criado um Conselho Municipal de Habitação, com a finalidade de aprovar os projetos habitacionais e supervisionar sua implantação.".

"§ 3.º — O mandato dos membros do Conselho será de 2 (dois) anos, permitida sua recondução, exceto o de seu Presidente, que perdurará enquanto detentor do mandato de Prefeito, e de Gerente de Agência da CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A., que também perdurará enquanto no exercício da função no município.".

V — o artigo 14:

"Artigo 14 — Caberá ao Prefeito de cada município do Estado, ouvido o Conselho Municipal de Habitação, encaminhar à Secretaria da Habitação solicitação de aplicação de recursos do Fundo Rotativo Especial.".

Artigo 2.º — Ficam acrescentados ao Decreto n.º 25.923, de 23 de setembro de 1986, modificado pelo Decreto n.º 27.606, de 13 de novembro de 1987 os seguintes dispositivos:

I — ao artigo 13 o § 4.º:

"§ 4.º — Em caso de ausência ou impedimentos de seus titulares, os membros do Conselho serão substituídos, na seguinte conformidade: O Prefeito, pelo Vice-Prefeito; o Gerente da Agência da CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A., pelo Sub-Gerente; o representante da Secretaria da Habitação, pelo suplente que for credenciado juntamente com o titular; os representantes da comunidade, pelos seus respectivos suplentes, previamente escolhidos pelo Prefeito, juntamente com os titulares, dentre os dirigentes de entidades sociais do município.".

II — os artigos 10-A, 10-B e 10-C, com a seguinte redação:

"Artigo 10-A — O Fundo Rotativo Especial, tem por objeto a aplicação do resultado líquido da exploração da Loteria da Habitação em suas várias modalidades atuais e futuras, na concessão de linhas de crédito subsidiados para o financiamento da construção de unidades habitacionais e sua infraestrutura básica para população de renda máxima igual ou inferior a 3 (três) salários mínimos, dentro do Estado de São Paulo.

Artigo 10-B — O Fundo Rotativo Especial será mantido junto à CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A. e movimentado mediante autorização do Secretário da Habitação, com obediência aos percentuais seguintes no que tange à sua aplicação

I — 50% (cinquenta por cento) dos montantes creditados serão aplicados em projetos estaduais para financiar a construção de unidades habitacionais e sua infraestrutura básica, na forma do artigo 4.º;

II — 50% (cinqüenta por cento) dos montantes creditados serão aplicados em projetos municipais, proporcionalmente à arrecadação de cada município com a venda de cotas da Loteria da Habitação em suas várias modalidades e formas, atuais e futuras, no financiamento da construção de unidades habitacionais e sua infra-estrutura básica, na forma do artigo 4.º;

III — 5% (cinco por cento) dos valores mencionados no inciso I e 5% (cinco por cento) dos valores do inciso II serão aplicados, a fundo perdido, na construção ou aquisição de equipamentos comunitários, creches, clínicas médicas e dentárias, postos de saúde e parques infantis, dentro dos projetos habitacionais.

Parágrafo único — Para fins do disposto neste decreto entende-se por infra-estrutura básica o esgotamento sanitário, ligação para fornecimento de água potável, drenagem e ligação para fornecimento de energia elétrica

Artigo 10-C — As aplicações de que trata o inciso II, do artigo 10-B deste decreto, deverão ser aprovados pelo Conselho Municipal de Habitação, que encaminhará à Secretaria da Habitação projeto que contemplará, no mínimo, os seguintes quesitos:

I — Demonstrativo de existência da carência habitacional para população de baixa renda, assim entendida aquela de renda máxima igual ou inferior a 3 (três) salários mínimos, e não possuidora de habitação própria;

II — Cadastro da população a ser atendida pelo projeto, com indicação do número de pessoas que habitarão a unidade e suas condições sócio-econômicas;

III — Termo de interesse na aquisição de uma unidade habitacional do projeto assinado pelo cadastrado no inciso II deste artigo;

IV — Indicação do terreno, sua localização, confrontações, título aquisitivo e respectivo registro imobiliário bem como discriminação das condições para execução do projeto, com definição de arruamento, guias, sarjetas e demais obras e serviços necessários, não incidentes diretamente no custo das unidades a serem construídas, além de seu equacionamento financeiro e prazo para conclusão.".

Artigo 3.º — O Secretário da Habitação, dentro de 90 (noventa) dias contados da publicação deste decreto, baixará instruções complementares por meio de Resolução a ser publicada, na íntegra, no Diário Oficial do Estado

Artigo 4.º — Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente o artigo 12 do Decreto n.º 25.923, de 23 de setembro de 1986, modificado pelo Decreto n.º 27.606, de 13 de novembro de 1987.

Palácio dos Bandeirantes, 7 de março de 1988.

ORESTES QUÉRCIA

José Machado de Campos Filho, Secretário da Fazenda

Adriano Murgel Branco, Secretário da Habitação

Antonio Carlos Mesquita, Secretário do Governo

Publicado na Secretaria de Estado do Governo aos 7 de março de 1988

LOTERIA DA HABITAÇÃO

- Estabelecimento - Disposições - Resultado líquido - Destinações

CONSELHO DE ORIENTAÇÃO DO FUNDO ESTADUAL DA HABITAÇÃO

- Criação - Finalidade - Membros

CONSELHO DE ORIENTAÇÃO DA LOTERIA DA HABITAÇÃO

- Criação - Membros

DECRETO N.º 27.606, de 13 de novembro de 1987

Altera a redação do Decreto n.º 25.923, de 23 de setembro de 1986

ORESTES QUÉRCIA, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais e à vista do que dispõe a Lei n.º 5.256, de 24 de julho de 1986,

Decreta:

Artigo 1.º — O Decreto n.º 25.923, de 23 de setembro de 1986, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Artigo 1.º — É restabelecida a Loteria Estadual de São Paulo, sob a denominação de Loteria da Habitação, com sede na Capital do Estado, constituindo serviço de interesse público do Estado destinado à formação de recursos para investimento na área social, a ser aplicado exclusivamente na concessão de linhas de créditos subsidiados para o financiamento da habitação popular e de sua infra-estrutura básica.

Artigo 2.º — Compete à CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A. a administração dos serviços relativos ao funcionamento da Loteria da Habitação, em suas várias modalidades, bem como a apuração dos respectivos resultados líquidos obtidos.

Artigo 3.º — O credenciamento de Agentes Lotéricos se processará tendo em vista os interesses da Loteria da Habitação, em suas várias modalidades, resguardados seus direitos e seu patrimônio.

§ 1.º — As características básicas do credenciamento são:

1. é intransferível;

2. não constitui vínculo empregatício com a CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A.;

3. é realizado a título precário;

4. assegura ao agente lotérico a exclusividade da revenda dos programas da Loteria da Habitação em suas várias modalidades, na área estabelecida.

§ 2.º — As condições básicas para o credenciamento são:

1. ser pessoa jurídica idônea e legalmente estabelecida;

2. comprovação de capacidade financeira;

3. comprovação da existência de local apropriado e acessível ao público para exposição e revenda dos programas da Loteria da Habitação, em suas várias modalidades, e para o pagamento de prêmios;

4. depósito de caução em Conta de Poupança, ou similar, obedecendo a critérios definidos pela CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A., conforme a modalidade;

§ 3.º — O interessado no credenciamento deverá apresentar pedido formal e documentação, conforme disposições da CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A.

§ 4.º — Além das condições estabelecidas nos parágrafos anteriores, a CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A., observará ainda as condições de mercado, a disponibilidade de cotas e o interesse de sua política de comercialização para a Loteria da Habitação, em suas várias modalidades.

§ 5.º — Não será concedido credenciamento a empresas lotéricas das quais participem empregados da CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A. ou funcionários ou servidores da Administração Centralizada e Descentralizada do Estado de São Paulo.

Artigo 4.º — O pagamento dos prêmios da Loteria da Habitação, em suas várias modalidades, prescreve no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data do sorteio, da proclamação do respectivo resultado ou do encerramento das séries, quando for o caso.

§ 1.º — Interrompe a prescrição a citação válida, no caso de procedimento judicial.

§ 2.º — Os prêmios prescritos ou não reclamados reverterão em favor dos Fundos Especiais da Habitação, sendo creditados conforme disposto no artigo 10 deste decreto.

Artigo 5.º — Os sorteios ou a proclamação dos resultados da Loteria da Habitação, em suas várias modalidades, serão efetuados por sistemas a serem definidos pela CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A.

Artigo 6.º — Não haverá sorteio ou proclamação de resultados em [illegible]

Alterado por 23.243/93

dias normais do sorteio ou da proclamação dos resultados, estes últimos serão adiados para o primeiro dia útil subseqüente.

Parágrafo único — Excepcionalmente, o sorteio e a proclamação de resultados poderão ser adiados para o primeiro dia útil subseqüente, quando fato imprevisto vier a impedir sua realização no dia pré-fixado.

Artigo 7.° — A Loteria da Habitação promoverá a compatibilização de seus planos, programas e modalidades.

Artigo 8.° — É criado o Conselho de Orientação da Loteria da Habitação, com a finalidade de examinar e aprovar as modalidades, normas, regulamentos, planos e programas da Loteria da Habitação.

Artigo 9.° — O Conselho será composto dos seguintes membros designados pelo Governador do Estado:

I — Diretor-Presidente da CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A., que será seu Presidente;

II — 1 (um) representante da CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A., que será seu Secretário Executivo;

III — 1 (um) representante da Secretaria da Habitação;

IV — 1 (um) representante da Secretaria do Governo;

V — 1 (um) representante da Secretaria da Fazenda.

Parágrafo único — As funções de membros do Conselho não serão remuneradas, sendo consideradas, porém, como de serviço público relevante.

Artigo 10 — A CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A. apurará, trimestralmente, o resultado líquido da Loteria da Habitação, em suas várias modalidades, e creditará:

I — 50% (cinqüenta por cento) aos municípios paulistas, na proporção das respectivas arrecadações locais, em contas que constituirão um Fundo Municipal da Habitação para cada Município;

II — 50% (cinqüenta por cento), ao Estado, à conta do Fundo Estadual da Habitação, a ser administrado e movimentado pela Secretaria da Habitação.

§ 1.° — Dos recursos a que se refere este artigo, 5% (cinco por cento) da parte do Estado e 5% (cinco por cento) da parte dos Municípios serão necessariamente destinados à aplicação na construção e aquisição de equipamentos comunitários, de creches, de clínicas médicas e dentárias, de postos de saúde e de parques infantis, dentro dos projetos habitacionais.

§ 2.° — Os recursos aplicados pelos Fundos da Habitação, do Estado e dos Municípios, retornarão a eles nas mesmas condições financeiras oferecidas aos adquirentes dos imóveis financiados.

§ 3.° — Ficam autorizados os Fundos da Habitação, do Estado e dos Municípios, a receberem recursos e doações de particulares ou de entidades da administração pública.

Artigo 11 — Caberá à Secretaria da Habitação:

I — promover estudos para assegurar a destinação dos recursos do Fundo Estadual da Habitação, exclusivamente ao financiamento da habitação popular e da sua infra-estrutura básica;

II — proceder à gestão da conta Fundo Estadual da Habitação, mantida junto à CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A.;

III — estabelecer as condições operacionais para a concessão dos financiamentos, ouvido o Conselho de Orientação do Fundo Estadual da Habitação;

IV — estabelecer normas para aplicação dos recursos creditados nas Contas dos Fundos Municipais da Habitação

Artigo 12 — É criado o Conselho de Orientação do Fundo Estadual da Habitação, com a finalidade de:

I — orientar os respectivos planos habitacionais;

II — supervisionar o Fundo Estadual da Habitação.

§ 1.° — O Conselho será integrado pelos seguintes membros, designados pelo Governador do Estado:

1. Secretário da Habitação, que será seu Presidente;

2. Presidente da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo — CDH;

3.1 (um) representante da CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A.;

4.1 (um) representante do Instituto de Engenharia — Seção de São Paulo;

5.1 (um) representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil — Seção de São Paulo;

6.2 (dois) representantes de entidades sindicais, respectivamente, das áreas patronal e de empregados.

§ 2.° — As funções de membros do Conselho não serão remuneradas, sendo, consideradas, porém, como de serviço público relevante.

§ 3.° — O mandato dos membros do Conselho será de 2 (dois) anos.

Artigo 13 — Em cada Município do Estado deverá ser criado um Conselho Municipal da Habitação com a finalidade de aprovar os projetos habitacionais e supervisionar a aplicação dos recursos do respectivo Fundo Municipal da Habitação.

§ 1.° — O Conselho será constituído pelos seguintes membros:

1. Prefeito Municipal, que será seu Presidente;

2.1 (um) Gerente de Agência da CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A. no Município;

3.1 (um) representante credenciado pela Secretaria da Habitação;

4. (dois) representantes da comunidade, escolhidos pelo Prefeito, entre os dirigentes de entidades sociais do município

§ 2.° — As funções de membro do Conselho não serão remuneradas, sendo consideradas, porém, como de serviço público relevante.

§ 3.° — O mandato dos membros do Conselho deverá ser de 2 (dois) anos.

Artigo 14 — Caberá ao Prefeito de cada município do Estado, ouvido o Conselho Municipal da Habitação, proceder à gestão da conta Fundo Municipal da Habitação, mantida na Agência da CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A. da respectiva localidade;

Artigo 15 — A premiação equivalerá a:

I — 70% (setenta por cento) da renda bruta de cada sorteio da Loteria da Habitação, sob a forma de extração por bilhetes, já incluídos todos os impostos e encargos devidos;

II — 45% (quarenta e cinco por cento) da renda bruta das demais modalidades da Loteria da Habitação, já incluídos todos os impostos e encargos devidos;

Artigo 16 — Caberá à CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A. a título de taxa de administração

I — 3% (três por cento) da renda bruta de cada sorteio da Loteria da Habitação, sob forma de extração por bilhetes;

II — 5% (cinco por cento) da renda bruta das demais modalidades da Loteria da Habitação.

Artigo 17 — Para os efeitos dos artigos 15 e 16 deste decreto considera-se renda bruta o produto da arrecadação de cada uma das modalidades da Loteria da Habitação, deduzida a taxa de revenda

Artigo 18 — Novas modalidades, planos e sistemas de sorteios poderão ser propostos pela Loteria da Habitação"

Artigo 2.° — Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 13 de novembro de 1987.

ORESTES QUÉRCIA

José Machado de Campos Filho, Secretário da Fazenda

Adriano Murgel Branco, Secretário da Habitação

Antonio Carlos Mesquita, Secretário do Governo

Publicado na Secretaria de Estado do Governo, aos 13 de novembro de 1987

LEI Nº 6.556, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1989

PUBLICADA NO DOE, DE 01 DE DEZEMBRO DE 1989

LEI N.º 6.556, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1989

Dispõe sobre alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação — ICMS e dá outras providências

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO:

Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei:

Artigo 1.º — Fica acrescentado ao § 1.º do artigo 34 da Lei n.º 6374, de 1.º de março de 1989 o item 6, alterando-se o item 3:

"3. 12% nas operações com arroz, feijão, pão, sal e produtos comestíveis resultantes do abate de ave, coelho, ou de gado, em estado natural, resfriados ou congelados e farinha de mandioca;

. . . . . .

6. 12% nas operações com aves, coelhos e gado bovino, suíno, caprino e ovino, vivos."

Artigo 2.º — Ficam acrescentados ao § 5.º do artigo 34 da Lei n.º 6374, de 1.º de março de 1989, os seguintes itens:

"10. trituradores domésticos de lixo, classificado na posição 8509.30;

11. aparelhos de sauna elétricos, classificado no código 8516.79.0800;

12. aparelhos transmissores e receptores (walkier talkie), classificados no código 85.25.20.0104;

13. binóculos, classificados na posição 9005.10;

14. jogos eletrônicos de vídeo (vídeo-jogo), classificados no código 9504.10.0100;

15. bolas e tacos de bilhar, classificados no código 9504.20.0202;

16. cartas para jogar, classificadas na posição 9504.40;

17. confetes e serpentinas, classificados no código 9505.90.0100;

18. raquetes de tênis, classificados na posição 9506.51;

19. bolas de tênis, classificados na posição 9506.61;

20. esquis aquáticos, classificados no código 95.06.29.0200;

21. tacos para golfe, classificados na posição 95.06.31;

22. bolas para golfe, classificadas na posição 9506.32;

23. cachimbos, classificados na posição 9614.20;

24. piteiras, classificadas na posição 9615.90."

Artigo 3.º — Até 31 de dezembro de 1990, a alíquota de 17% (dezessete por cento), prevista no inciso I do artigo 34 da Lei n.º 6.374, de 1.º de março de 1989, fica elevada em 1 (um) ponto percentual, passando para 18% (dezoito por cento).

Artigo 4.º — Fica estabelecida, como diretriz a ser observada durante a execução orçamentária para o exercício de 1990, que serão abertos créditos suplementares, destinados a aumento de capital da Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A., em valor nunca inferior à receita resultante da elevação da alíquota referida no artigo 3.º desta lei.

Artigo 5.º — Os recursos financeiros que vierem a ser atribuídos à Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A., para o fim indicado nesta lei, serão destinados obrigatoriamente ao financiamento de programas habitacionais de interesse da população do Estado.

Parágrafo único — Os programas habitacionais referidos neste artigo serão desenvolvidos e executados pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado — CDH.

Artigo 6.º — Na medida em que retornarem à Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A., os recursos de que trata o artigo anterior serão reaplicados em programas de desenvolvimento habitacional, urbano e rural, com as mesmas características.

Artigo 7.º — Os programas habitacionais serão destinados para famílias de baixa renda, priorizando as que possuem renda familiar até o limite de 5 (cinco) salários mínimos, cujas prestações não poderão ultrapassar 20% (vinte por cento) da referida renda.

Parágrafo único — Os adquirentes a que se refere este artigo terão prestações substancialmente subsidiadas, na forma que dispuser o regulamento.

Artigo 8.º — O acompanhamento e a fiscalização do cumprimento do disposto nos artigos 5.º e 6.º serão supervisionados por um Conselho de Orientação, integrado pelos seguintes membros, sob a presidência do primeiro:

I — Secretário da Fazenda;

II — Secretário da Habitação e Desenvolvimento Urbano;

III — um representante da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo;

IV — um representante da Federação do Comércio do Estado de São Paulo;

V — um representante do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis — SP — Secovi;

VI — dois representantes de livre escolha do Governador do Estado;

VII — um representante do Instituto de Engenharia; e

VIII — dois representantes de livre escolha do Governador do Estado, qualificados e habilitados perante o CREA de São Paulo.

Artigo 9.º — A Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado — CDH poderá celebrar convênios para a execução de projetos habitacionais de interesse da população dos Municípios do Estado, concorrendo estes com recursos da quota-parte da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação — ICMS, resultante da elevação da alíquota prevista no artigo 3.º desta lei.

Artigo 10 — Os débitos do Imposto de Circulação de Mercadorias — ICM relativos a operações ocorridas até 30 de junho de 1989, corrigidos monetariamente, poderão ser pagos:

I — integralmente até o dia 31 de dezembro de 1989, com dispensa de multas, juros e acréscimos;

II — em até 3 (três) parcelas mensais e sucessivas com abatimento de 75% (setenta e cinco por cento) de multa, juros e acréscimos;

III — em até 6 (seis) parcelas mensais e sucessivas, com abatimento de 50% (cinqüenta por cento) de multas, juros e acréscimos;

IV — em até 9 (nove) parcelas mensais e sucessivas, com abatimento de 25% (vinte e cinco por cento) de multas, juros e acréscimos.

§ 1.º — Sòmente gozarão do benefício previsto neste artigo os contribuintes que comprovem o recolhimento ou o parcelamento da totalidade do tributo declarado ou apurado pelo fisco, correspondente ao exercício de 1989.

§ 2.º — Os parcelamentos de que tratam os incisos II a IV serão requeridos pelos contribuintes à Secretaria da Fazenda, devendo a primeira parcela ser recolhida até o dia 29 de dezembro de 1989.

§ 3.º — A apresentação do requerimento implica confissão irretratável do débito fiscal e expressa renúncia a qualquer defesa ou recurso administrativo, bem como desistência dos já interpostos.

§ 4.º — O não pagamento, na data aprazada, de qualquer das parcelas ou do imposto devido pelas operações ocorridas nos exercícios de 1989 ou 1990, acarretará a resolução do acordo.

§ 5.º — Aos acordos de parcelamento anteriormente firmados aplica-se o disposto neste artigo, no que couber, em relação ao saldo devedor na data da publicação desta lei.

Artigo 11 — Ficam cancelados os débitos fiscais, relativos ao Imposto de Circulação de Mercadorias e respectivas multas de qualquer natureza, de valor originário igual ou inferior a NCz$ 0,50 (cinqüenta centavos), bem como os respectivos acréscimos e juros, que se enquadrem em uma das seguintes hipóteses, seja qual for a fase de cobrança, inscritos ou não como Dívida Ativa do Estado, ajuizados ou não até 30-6-1988:

I — débitos declarados em Guias de Informação e Apuração do ICM, inclusive os transcritos por iniciativa fiscal, desde que correspondentes a operações realizadas até o dia 30 de junho de 1988;

II — débitos decorrentes de parcela mensal devida por contribuintes submetidos ao regime de estimativa, desde que vencidos até o dia 30 de junho de 1988;

III — débitos exigidos em Autos de Infração e Imposição de Multas lavrados até o dia 30 de junho de 1988;

IV — débitos compreendidos nos incisos anteriores, objeto de acordo para pagamento parcelado.

§ 1.° — O disposto neste artigo, não se aplica em pendência de decisão administrativa ou judicial que puder eventualmente, restabelecer a exigência de valor superior ao indicado no "caput".

§ 2.° — Será considerado valor originário do débito fiscal:

1 — o valor do imposto indicado em cada Guia de Informação do ICM, referente a contribuintes sujeitos ao regime de apuração mensal;

2 — o valor do imposto devido mensalmente por contribuinte submetido ao regime de estimativa;

3 — o valor da diferença de imposto indicado em cada guia de Informação e Apuração do ICM, referente a contribuinte submetido ao regime de estimativa;

4 — a soma dos valores do imposto e da multa exigidos em cada Auto de Infração e Imposição de Multa;

5 — os saldos remanescentes do imposto e da multa de qualquer natureza, nas hipóteses do inciso IV deste artigo.

§ 3.° — As disposições deste artigo não autorizam a restituição de importância já recolhida.

Artigo 12 — Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 30 de novembro de 1989.

ORESTES QUÉRCIA

José Machado de Campos Filho, Secretário da Fazenda

Frederico Mathias Mazzucchelli,
Secretário de Economia e Planejamento.

Luiz Carlos dos Santos,
Secretário da Habitação e Desenvolvimento Urbano

Roberto Valle Rollemberg, Secretário do Governo

Publicada na Assessoria Técnico-Legislativa, aos 30 de novembro de 1989.

DECRETO [illegible] DE [illegible]

Restabelece a Loteria Estadual de São Paulo, sob a denominação de Loteria da Habitação

FRANCO MONTORO, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais e tendo em vista a Lei n.º 5.250, de 24 de julho de 1986, que autoriza o Poder Executivo a restabelecer a Loteria Estadual de São Paulo, sob a denominação de Loteria da Habitação,

Decreta:

Artigo 1.º — É restabelecida a Loteria Estadual de São Paulo, sob a denominação de Loteria da Habitação, com sede na Capital, constituindo serviço público do Estado destinado à [illegible] de recursos para investimento na área social, a ser [illegible] na concessão de linhas de créditos [illegible] habitação popular e de sua infra-estrutura básica.

Artigo 2.º — Compete à Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A. a administração dos serviços relativos ao funcionamento da Loteria da Habitação, bem como a apuração do resultado líquido [illegible]

Artigo 3.º — O credenciamento de Agentes Lotéricos se [illegible] em vista os interesses da Loteria, respeitando [illegible] seu patrimônio.

§ 1.º — As características básicas do credenciamento são:

1. é intransferível;

2. não constitui vínculo empregatício com a CEESP e será [illegible] a título precário;

3. assegura ao agente lotérico a exclusividade da revenda dos programas da loteria na área estabelecida.

§ 2.º — As condições básicas para o credenciamento são:

1. ser pessoa jurídica idônea e legalmente estabelecida;

2. comprovar capacidade financeira;

3. comprovar a existência de local apropriado e acessível ao público para exposição e revenda dos programas da Loteria e pagamento de prêmios;

4. depositar caução em Conta de Poupança, ou similar, obedecendo a critérios definidos pela CEESP.

§ 3.º — O interessado no credenciamento deverá apresentar pedido formal e documentação, conforme disposição da CEESP.

§ 4.º — Além das condições estabelecidas nos parágrafos anteriores, a CEESP observará ainda as condições de mercado, a disponibilidade de rotas e o interesse de suas políticas de comercialização.

§ 5.º — Não será aceito o credenciamento de empresas [illegible] cujo quadro participem empregados da CEESP ou funcionários ou servidores da Administração Centralizada e Descentralizada.

Artigo [illegible] — Os prêmios [illegible] em noventa dias a [illegible] de data de realização do sorteio.

§ 1.º — Interrompe a prescrição a citação válida, no caso de [illegible] em se tratando de furto, roubo ou extravio.

§ 2.º — Os prêmios prescritos e não reclamados reverterão em favor do Fundo Especial de Habitação, sendo creditados [illegible] no artigo 16.

Artigo [illegible] — O pagamento será realizado nos sistemas [illegible] na sede da Loteria da Habitação ou [illegible] prêmio e em valor divulgado pela empresa, instituição pública.

Artigo [illegible] — Não haverá sorteio em feriados nacionais e estaduais e, quando estes coincidirem com os dias normais de sorteio, ficará adiado para o primeiro dia útil subsequente.

Parágrafo único — Excepcionalmente, poderá ser o sorteio adiado para o primeiro dia útil subsequente, quando isto não prejudicar a imediata realização da extração no dia fixado.

Artigo [illegible] — A Loteria da Habitação promoverá no prazo [illegible] dias [illegible] de seus planos.

Artigo [illegible] — Fica [illegible] Conselho de Orientação da Loteria da Habitação, com a finalidade de [illegible] normas [illegible] da Loteria.

Artigo [illegible] — O Conselho será composto dos seguintes membros [illegible] Secretaria de Estado:

I — Por [illegible] da CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A., que será seu Presidente;

II — [illegible] da CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A., que será o Secretário Executivo;

[illegible]

[illegible] Estado de São Paulo S.A. — Associação [illegible] Construção [illegible] Imobiliárias, sendo [illegible] como de serviço relevante.

Artigo 10 — A Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A. apurará trimestralmente o resultado líquido da Loteria da Habitação e creditará:

I — 50% (cinquenta por cento) aos municípios paulistas, na proporção das respectivas arrecadações, em contas que constituirão um Fundo Municipal da Habitação para cada Município;

II — 50% (cinquenta por cento), parte que cabe ao Estado, será levado a crédito da conta Fundo Estadual da Habitação a ser administrado e movimentado pela Secretaria Executiva de Habitação.

§ 1.º — Dos recursos a que se refere este artigo, 5% (cinco por cento) da parte do Estado e 5% (cinco por cento) da parte dos Municípios serão necessariamente destinados à aplicação na construção e aquisição de equipamentos comunitários de creches, clínicas médicas e odontológicas, postos de saúde e parques infantis dentro dos projetos habitacionais.

§ 2.º — Os recursos aplicados pelos Fundos de Habitação, do Estado e dos Municípios, retornarão a eles nas mesmas condições financeiras oferecidas aos adquirentes dos imóveis financiados.

§ 3.º — Ficam autorizados os Fundos de Habitação, do Estado e dos Municípios, a receberem recursos em doação, de particulares ou de entidades da administração pública.

Artigo 11 — Caberá à Secretaria Executiva de Habitação:

I — promover estudos para assegurar a destinação dos recursos do Fundo Estadual da Habitação, exclusivamente ao financiamento da habitação popular e da sua infra-estrutura básica;

II — proceder à gestão da conta Fundo Estadual da Habitação, mantida junto à Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A.;

III — estabelecer as condições operacionais para a concessão dos financiamentos, ouvido o Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Habitação;

IV — estabelecer normas para aplicação dos recursos creditados nas Contas Fundos Municipais de Habitação.

Artigo 12 — É criado o Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Habitação, com a finalidade de:

I — orientar os respectivos planos habitacionais;

II — supervisionar o Fundo Estadual de Habitação.

§ 1.º — O Conselho será integrado pelos seguintes membros, designados pelo Governador do Estado:

1. Secretário Executivo de Habitação, que será Presidente;

2. Presidente da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo;

3. 01 (um) representante da Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A.;

4. 01 (um) representante do Instituto de Engenharia — Seção de São Paulo;

5. 1 (um) representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil — Seção de São Paulo;

6. 2 (dois) representantes de entidades sindicais, respectivamente, da área Patronal e de Empregados.

§ 2.º — As funções de membros do Conselho não serão remuneradas, sendo, porém, consideradas como de serviço relevante.

§ 3.º — O mandato dos membros do Conselho será de 2 (dois) anos.

Artigo 13 — Em cada Município do Estado deverá ser criado um Conselho Municipal de Habitação com a finalidade de aprovar os projetos habitacionais e supervisionar a aplicação dos recursos do respectivo Fundo Municipal de Habitação.

§ 1.º — O Conselho será constituído pelos seguintes membros:

1. Prefeito Municipal, que será o seu Presidente;

2. Gerente da Agência da CEESP no Município;

3. 1 (um) representante credenciado pela Secretaria Executiva de Habitação;

4. 2 (dois) representantes da comunidade, escolhidos pelo Prefeito, entre as [illegible] de entidades [illegible] do Município.

§ 2.º — As funções de membro do Conselho [illegible]

§ 3 º — O mandato dos membros do Conselho deverá ser de 2 (dois) anos.

Artigo 14 — Caberá ao Prefeito de cada município do Estado, ouvido o Conselho Municipal da Habitação, proceder à gestão da conta Fundo Municipal da Habitação, mantida na Agência da Caixa Econômica do Estado da respectiva localidade.

Artigo 15 — A premiação será correspondente a 70% (setenta por cento) da renda bruta de cada extração, no sorteio, incluídos todos os impostos e encargos devidos.

Artigo 16 — Caberá à CEESP — Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A., como pagamento pela prestação de serviços relativos à administração da Loteria da Habitação, a taxa de 5% (três por cento) da renda bruta, de cada extração.

Artigo 17 — Para os efeitos dos artigos 15 e 16 considera-se renda bruta o produto da distribuição dos bilhetes, de acordo com o preço do plano, deduzida da taxa de revenda.

Artigo 18 — Novos planos e sistemas de sorteios poderão ser criados pela Loteria da Habitação, respeitada a legislação pertinente.

Artigo 19 — Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 23 de setembro de 1986.

FRANCO MONTORO

Antonio Giannotti da Fonseca, Secretário da Fazenda

Luiz Carlos Bresser Pereira, Secretário do Governo

Publicado na Secretaria de Estado do Governo, aos 23 de setembro de 1986.

LEI N.º 5.256, DE 24 DE JULHO DE 1986

Restabelece a Loteria Estadual de São Paulo, como Loteria da Habitação, e assegura aos Municípios 50% do resultado líquido na proporção de sua respectiva arrecadação.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO:

Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei:

Artigo 1.º — Fica o Poder Executivo autorizado a restabelecer a Loteria Estadual de São Paulo, sob a denominação de Loteria da Habitação, [illegible] sede na Capital, a ser explorada e administrada pelo Estado, através da Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A.

Artigo 2.º — O resultado líquido da exploração do serviço da Loteria da Habitação será convertido em Fundo Rotativo Especial destinado a investimento na área social, a ser aplicado exclusivamente na concessão de linhas de crédito subsidiados para o financiamento da Habitação Popular e de sua infra-estrutura básica.

Artigo 3.º — Serão garantidos aos Municípios 50% (cinqüenta por cento) do resultado líquido da Loteria, na proporção da sua respectiva arrecadação, cabendo os restantes 50% (cinqüenta por cento) ao Estado, sempre dentro da utilização prevista no artigo anterior.

Parágrafo único — Dos recursos a que [illegible] este artigo, 5% (cinco por cento) do Estado e 5% (cinco por cento) dos Municípios serão necessariamente destinados à construção e aquisição de equipamentos comunitários, de creches, clínicas médicas e dentárias, postos de saúde e parques infantis, dentro dos projetos habitacionais.

Artigo 4.º — Vetado.

Artigo 5.º — Vetado.

Artigo 6.º — Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 24 de julho de 1986.

FRANCO MONTORO

Marcos Giannetti da Fonseca, Secretário da Fazenda

Clóvis de Barros Carvalho,
Secretário de Economia e Planejamento

Luiz Carlos Bresser Pereira, Secretário do Governo

Publicada na Assessoria Técnico-Legislativa, aos 24 de julho de 1986.

BANCO CENTRAL DO BRASIL

RESOLUÇÃO Nº 1 612

O BANCO CENTRAL DO BRASIL, na forma do artigo 9º da Lei nº 4595, de 31.12.64, torna público que o Presidente do CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, por ato de 26.06.89, com base no artigo 2º do Decreto nº 94 303, de 01.05.87, "ad referendum" do referido Conselho, tendo em vista as disposições dos artigos 28 do Decreto-lei nº 73, de 21.11.66, 4º do Decreto-lei nº 261, de 28.02.67, 15 e 40 da Lei nº 6 435, de 15.07.77 e 7º do Decreto-lei nº 2 288, de 23.07.86, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-lei nº 2 383, de 17.12.87,

R E S O L V E U :

I - Alterar o item I da Resolução nº 1 362, de 30.07.87, modificado pela Resolução nº 1 579[1], de 10.02.89, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"I - Os recursos garantidores das reservas das entidades fechadas de previdência privada, constituídas de acordo com os critérios fixados pelo Conselho de Previdência Complementar e destinadas à cobertura de riscos expirados e não expirados, de benefícios concedidos e a conceder, bem como os recursos correspondentes às demais reservas, fundos e provisões, serão aplicados conforme as diretrizes desta Resolução nos limites abaixo estabelecidos:

1 - entidades que tenham por patrocinadoras empresas públicas, sociedades de economia mista, federais ou estaduais, autarquias, inclusive as de natureza especial e fundações instituídas pelo Poder Público.

a) 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, em:

1 - obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento instituído pelo Decreto-lei nº 2 288, de 23.07.86, com prazo de 10 (dez) anos, e/ou títulos de emissão do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), observado o mínimo de 15% (quinze por cento);

2 - debêntures não conversíveis em ações de emissão da Siderurgia Brasileira S.A. (SIDERBRÁS) "Série A", garantidas pela União, e debêntures conversíveis em ações de emissão de empresas estatais, observados os máximos de 10% (dez por cento) no todo e 4% (quatro por cento) por emissor;

b) 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, em ações de emissão de cias. abertas, observado que pelo menos 75% (setenta e cinco por cento) dessas aplicações deverão estar representados por títulos de emissão de companhias abertas controladas por capitais privados nacionais;

c) 5% (cinco por cento), no mínimo, em letras hipotecárias de emissão da Caixa Econômica Federal, com prazo mínimo de 2 (dois) anos, atualização equivalente à dos depósitos de poupança e rendimento, mínimo de 6,5% a.a. (seis inteiros e cinco décimos por cento ao ano);

d) 17% (dezessete por cento), no máximo, em empréstimos e/ou financiamentos aos participantes, a custos não inferiores ao mínimo previsto nos respectivos planos atuariais, observado o máximo de 7% (sete por cento) em se tratando de empréstimos e/ou financiamentos simples;

e) 20% (vinte por cento), no máximo, em imóveis de uso próprio, imóveis urba

---

[1] Vide p. 1.5, deste volume

Continuação - Resolução nº 1 612/89

nos que não sejam de uso próprio e/ou subscrição de quotas de sociedades em conta de participação cujo objetivo seja a realização de empreendimentos imobiliários, desde a construção até a comercialização respectiva. No caso de terrenos que se destinem à produção de unidades habitacionais, a aplicação somente será permitida se o empreendimento for iniciado no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses, com recursos próprios ou do Sistema Financeiro da Habitação;

f) os recursos remanescentes, quando houver, deverão estar aplicados, isolada ou cumulativamente, em:

1 - Letras do Tesouro Nacional, Letras Financeiras do Tesouro e Títulos da Dívida Pública Estadual;

2 - Títulos da Dívida Pública dos Municípios, Obrigações da Eletrobrás e Títulos da Dívida Agrária;

3 - depósitos a prazo, com ou sem emissão de certificado, debêntures, letras de câmbio de aceite de sociedades de crédito, financiamento e investimento, bancos comerciais e instituições organizadas sob a forma múltipla, cédulas pignoratícias de debêntures, cédulas hipotecárias, letras imobiliárias e letras hipotecárias;

4 - quotas de fundos mútuos de investimento;
5 - operações definidas na Resolução nº 1.088, de 30.01.86;
6 - outras modalidades de investimento autorizadas pelo Banco Central ou pela Comissão de Valores Mobiliários, nas respectivas áreas de competência, em conjunto com a Secretária de Previdência Complementar do Ministério da Previdência e Assistência Social;
7 - disponibilidades.

2 - demais entidades:

a) 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, isolada ou cumulativamente, em obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento instituído pelo Decreto-lei nº 2 288, de 23.07.86, com prazo de 10 (dez) anos, Letras do Tesouro Nacional, Letras Financeiras do Tesouro, Títulos da Dívida Pública Estadual, títulos de emissão do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e de demais bancos de desenvolvimento, Títulos da Dívida Agrária, cédulas hipotecárias e letras hipotecárias;

b) 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, em ações de companhias abertas, observado que pelo menos 75% (setenta e cinco por cento) dessas aplicações deverão estar representados por títulos de emissão de cias. abertas controladas por capitais privados nacionais;

c) 5% (cinco por cento), no mínimo, em letras hipotecárias de emissão da Caixa Econômica Federal, com prazo mínimo de 2 (dois) anos, atualização equivalente à dos depósitos de poupança e rendimento mínimo de 6.5% a.a. (seis inteiros e cinco décimos por cento ao ano);

d) 17% (dezessete por cento), ao máximo, em empréstimos e/ou financiamentos aos participantes, a custos não inferiores ao mínimo previsto nos respectivos planos atuariais, observado o máximo de 7% (sete por cento) em se tratando de empréstimos e/ou financiamentos simples;

e) 20% (vinte por cento), no máximo, em imóveis de uso próprio, imóveis urbanos que não sejam de uso próprio e/ou subscrição de quotas de sociedades em conta de participação cujo objetivo seja a realização de empreendimentos imobiliários, desde a construção até a comercialização respectiva. No caso de terrenos que se destinem à produção de unidades habitacionais, a aplicação somente será permitida se o empreendimento for iniciado no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses, com recursos próprios ou do Sistema Financeiro da Habita

Continuação - Resolução nº 1 612/89

ção;

f) os recursos remanescentes, quando houver, deverão estar aplicados, isolada ou cumulativamente, em:

1 - Títulos da Dívida Pública dos Municípios e Obrigações da Eletrobrás;

2 - depósitos a prazo, com ou sem emissão de certificado, debêntures, letras de câmbio de aceite de sociedades de crédito, financiamento e investimento, bancos comerciais e instituições organizadas sob a forma múltipla, cédulas pignoratícias de debêntures e letras imobiliárias;

3 - quotas de fundos mútuos de investimento;
4 - operações definidas da Resolução nº 1 088, de 30.01.86;
5 - outras modalidades de investimento autorizadas pelo Banco Central ou pela Comissão de Valores Mobiliários, nas respectivas áreas de competência, em conjunto com a Secretaria de Previdência Complementar do Ministério da Previdência e Assistência Social.
6 - Disponibilidades."

II - Alterar as alíneas "a" dos itens II e III e o subitem 2 da alínea "d" do item II da Resolução nº 1 363, de 30.07.87, que passam a vigorar com a seguinte redação:

"a) 50% (cinquenta por cento), no máximo, isolada ou cumulativamente, em obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento instituído pelo Decreto-lei nº 2 288, de 23.07.86, Letras do Tesouro Nacional, Letras Financeiras do Tesouro, Títulos da Dívida Pública Estadual e letras hipotecárias, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) em letras hipotecárias de emissão da Caixa Econômica Federal, com prazo mínimo de 1 (um) ano, atualização equivalente à dos depósitos de poupança e rendimento mínimo de 6,5% a.a. (seis inteiros e cinco décimos por cento ao ano);"

"d) .....

2 - depósitos a prazo, com ou sem emissão de certificado, debêntures, letras de câmbio de aceite de sociedades de crédito, financiamento e investimento, cédulas pignoratícias de debêntures, cédulas hipotecárias e letras imobiliárias;"

III - Determinar que os recursos captados pela Caixa Econômica Federal mediante a emissão de letras hipotecárias nas condições previstas nesta Resolução serão obrigatoriamente destinados a financiamentos habitacionais.

IV - A adaptação ao percentual mínimo estabelecido para aplicação em letras hipotecárias de emissão da Caixa Econômica Federal deverá ser feita com a utilização prioritária dos recursos líquidos ingressados e daqueles provenientes de resgate ou liquidação de títulos integrantes das carteiras respectivas.

V - O Banco Central, a Secretaria de Previdência Complementar do Ministério da Previdência e Assistência Social e a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), cada qual dentro de sua esfera de competência, poderão adotar as medidas e baixar as normas que se fizerem necessárias à execução do disposto nesta Resolução.

VI - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, ficando revogada a Resolução nº 1 579, de 10.02.89.

Brasília (DF), 23 de junho de 1989

WADICO WALDIR BUCCHI
Presidente Interino

Projetos de Lei n.º 234, de 1989

MENSAGEM N.º 36 DO SR. GOVERNADOR DO ESTADO

São Paulo, 2º de maio de 1989

A-n.º 36/89

Senhor Presidente

Tenho a honra de encaminhar, por intermédio de Vossa Excelência, à elevada deliberação dessa nobre Assembléia, o incluso projeto de lei que cria o Fundo de Financiamento e Investimento para o Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo.

De acordo com os dados abridos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE na Pesquisa por Amostragem Domiciliar de 1987, a população residente no Estado de São Paulo era de 31.124.350 habitantes, assim distribuídos: 28.202.067 (90,61%) nas áreas urbanas e 2.922.283 (9,39%) nas áreas rurais.

Na mesma pesquisa (PNAD-87), a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) aparece com 16.237.363 habitantes, ou seja 52,17% da população do Estado.

Esses dados, comparados com as informações dos censos de 1980 e anteriores demonstram:

a) forte urbanização da população do Estado nas últimas décadas;

b) grande concentração da população na RMSP.

Verificou-se, além disso, elevado crescimento da população residente em habitações subnormais, especialmente em favelas e cortiços não só na RMSP como nas diferentes regiões administrativas do Estado.

Apesar de terem sido financiados pelo Sistema Financeiro da Habitação mais de 5 milhões de habitações, e pelo Sistema Financeiro de Saneamento mais de 3000 municípios para a implantação de sistemas de abastecimento de água, a situação deteriorou-se enormemente em face da urbanização acelerada da população.

Observa-se que fatores diversos, tais como o recrudescimento da inflação, a política de contenção salarial, o aumento de custos da terra urbanizada, dotada de infra-estrutura, e o aumento do custo de insumos para a construção, decorrentes sobretudo dos aumentos do componente energético na produção e no transporte, tornaram aqueles recursos cada vez mais insuficientes para financiar os investimentos necessários na área do desenvolvimento habitacional e urbano.

Por outro lado, a enorme carência quantitativa e qualificativa de habitação no Estado de São Paulo vem determinando rápido crescimento do número de famílias vivendo em cortiços e favelas; ao mesmo tempo, os aluguéis elevados e a carência de habitações para locação resultam em aumento das tensões sociais, que se manifestam sob forma de criminalidade, invasões, e outros comportamentos socialmente negativos.

Tendo em vista a inexistência de perspectivas para obtenção de financiamentos visando à promoção dos investimentos necessários, a curto prazo, deve o Estado buscar novas formas de financiamento, sob seu controle, atendendo ao dispositivo constitucional que atribui aos Estados e Municípios competência comum para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, mobilizando recursos próprios e municipais, para enfrentar os novos encargos. Para o atingimento desse objetivo, prevê a propositura que o Fundo possa captar recursos financeiros mediante colocação de quotas ou certificados de participação, recursos esses a serem representados por depósitos em dinheiro provenientes ou não da utilização do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço — após o reconhecimento do Fundo a ser criado como Agente do Sistema Financeiro da Habitação, observada a legislação federal — ou em bens, na hipótese de lhe serem alocados imóveis para o desenvolvimento que assim procederem, sejam físicas ou jurídicas, públicas ou não, serão investidores e, nessa qualidade, representadas no Conselho de Orientação do Fundo.

São esses, Senhor Presidente, os motivos que me levam a apresentar o projeto anexo, cujo objetivo é solucionar os problemas acima mencionados, revestindo-se, assim, a medida de inegável interesse público e elevado alcance social.

Renovo a Vossa Excelência os meus [illegible] de minha alta consideração.

[illegible] QUERCIA, Governador [illegible]

[illegible] Senhor [illegible]

[illegible] Assembléia Legislativa do Estado

[illegible]

Cria o Fundo de Financiamento e Investimento para o Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo

O Governador do Estado de São Paulo

— A Assembléia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei:

Artigo 1.º — Fica criado o Fundo de Financiamento e Investimento para o Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo.

Artigo 2.º — Compete ao Fundo financiar e investir em projetos de assentamento humano destinados a geração de condições de vida adequadas à população de diferentes níveis de renda, viabilizando o acesso à habitação e serviços urbanos.

Artigo 3.º — O Fundo será dirigido por um Conselho de Orientação, composto por 7 (sete) membros, a saber: o Secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano, que o presidirá; um representante da Secretaria da Fazenda; um representante da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo, um representante da Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A.; e três representantes investidores.

§ 1.º — Os representantes das Secretarias de Estado e da Caixa Econômica do Estado de São paulo S.A. serão designados pelo Governador.

§ 2.º — O primeiro mandato de todos os membros do Conselho será de um ano, contado de sua designação.

§ 3.º — Para assegurar continuidade de orientação, os representantes de investidores terão mandatos de um, três e cinco anos.

§ 4.º — As funções dos membros do Conselho não serão remuneradas, mas considerado serviço público relevante.

Artigo 4.º — As atividades técnicas do Fundo, bem como a elaboração, a análise e a fiscalização relativa aos aspectos dos projetos serão atribuídas à Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo, órgão da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

Artigo 5.º — A gestão financeira do Fundo compete à Caixa Econômica do Estado de São Paulo S.A., responsável pela análise e controle financeiro das atividades do Fundo e pela liberação de recursos.

Artigo 6.º — Constituem recursos do Fundo:

I — dotações orçamentárias que lhe forem atribuídas;

II — contribuições e doações de pessoas jurídicas de direito público e privado;

III — [illegible] tributos e [illegible] de organismos internacionais;

IV — [illegible] mediante a colocação de [illegible] certificados de participação;

V — imóveis em bens de propriedade da Administração Centralizada ou Descentralizada estadual e municipal que lhe venham a ser transferidos para o cumprimento de suas finalidades;

VI — terrenos de propriedade privada de pessoas físicas ou jurídicas, que lhe venham a ser transferidos para desenvolvimento de projetos de assentamentos humanos;

VII — recursos financeiros provenientes do orçamento fiscal do Estado e Municípios, destinados a execução de obras de infraestrutura e equipamentos urbanos e comunitários de sua responsabilidade;

VIII — recursos financeiros provenientes de adquirentes [illegible] serem usar seu depósito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço como pagamento a ou parte de pagamento de habitação própria junto ao Fundo;

IX — rendas provenientes da aplicação de seus recursos;

X — eventuais outras rendas eventuais.

Artigo 7.º — O Poder Executivo disciplinará, em regulamento a ser expedido no prazo de 30 (trinta) dias contados da vigência desta lei, as atividades do Fundo e as atribuições do Conselho de Orientação.

Artigo 8.º — O Conselho de Orientação encaminhará anualmente, ao Tribunal de Contas do Estado, demonstração da receita e da despesa do exercício anterior, acompanhada dos respectivos comprovantes.

Artigo 9.º — Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, aos [illegible] de [illegible] de 1989.