

INT UN

FI 30

-62-

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

SERIE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

62



**ACESSO AO FINANCIAMENTO PARA MORADIA
PELOS EXTRATOS DE MÉDIA E BAIXA RENDA**

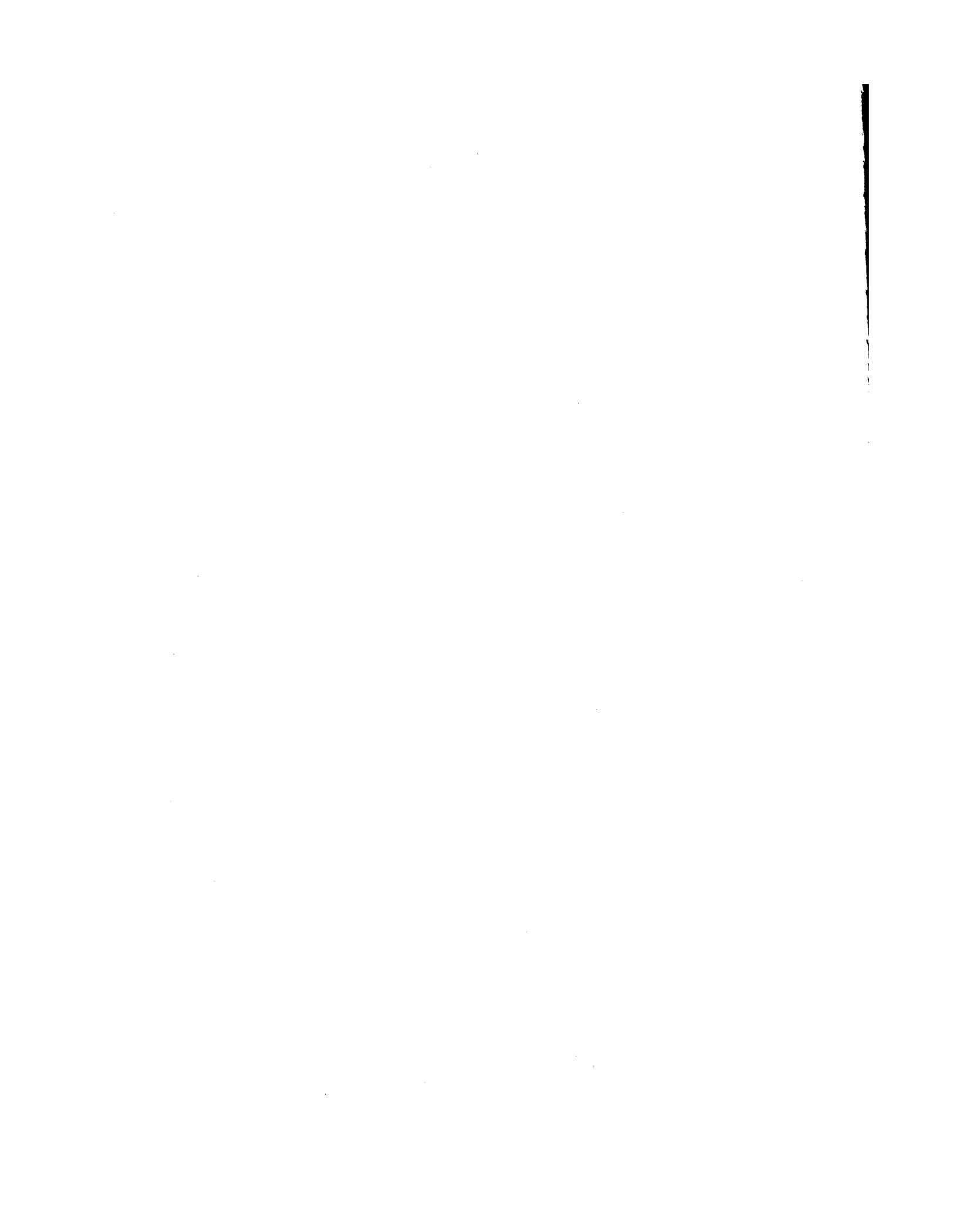
A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE

José Pereira Gonçalves

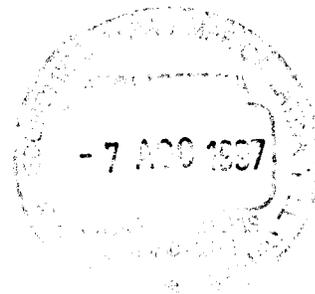


NACIONES UNIDAS

**PROYECTO REGIONAL CONJUNTO CEPAL/PNUD
POLÍTICAS FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO
UNIDAD DE FINANCIAMIENTO D.C.I.T.F.**



SERIE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO



**ACESSO AO FINANCIAMENTO PARA MORADIA
PELOS EXTRATOS DE MÉDIA E BAIXA RENDA
A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE**

José Pereira Gonçalves



225800122

Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 62,
C.1 (Julio 1997)



NACIONES UNIDAS

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
PROYECTO REGIONAL CONJUNTO CEPAL/PNUD
POLÍTICAS FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO
UNIDAD DE FINANCIAMIENTO D.C.I.T.F.**

Santiago de Chile, julio de 1997

LC/L.1044
Julio de 1997

Este trabajo fue preparado por el señor José Pereira Gonçalves, consultor de la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

SUMÁRIO

	<i>Página</i>
RESUMEN	5
I. APRESENTAÇÃO	7
II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS QUE LEVARAM À CRIAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO - SFH.....	9
III. O SFH E O PANORAMA MACROECONÔMICO	11
IV. O SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO.....	15
V. AS ATRIBUIÇÕES DAS INSTITUIÇÕES DO SFH.....	17
1. Mercado popular	17
2. Mercado econômico.....	17
3. Mercado médio	17
VI. O BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO - BNH.....	21
VII. O SISTEMA BRASILEIRO DE POUPANÇA E EMPRÉSTIMO - SBPE ..	23
1. Caixas econômicas	24
2. Sociedades de crédito imobiliário	24
3. Associações de poupança e empréstimo	25
VIII. FONTES DE RECURSOS DO SFH.....	27
1. O fundo de garantia por tempo de serviço - FGTS	27
2. A Caderneta de Poupança.....	30
3. Letras imobiliárias	32
IX. MECANISMOS DE PROTEÇÃO DAS OPERAÇÕES DO SFH.....	35
1. A correção monetária	35
2. Fundo de garantia dos depósitos e letras imobiliárias	36
3. Fundo de compensação de variações salariais - FCVS.....	37
4. Seguros nos contratos de financiamento.....	41

	<i>Página</i>
X. O DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO.....	45
XI. EVOLUÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS HABITACIONAIS.....	51
XII. FORMAS DE FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS EM CURSO	55
A. PROGRAMAS VOLTADOS PARA O SEGMENTO DE MERCADO.....	55
1. Operações financiadas pelos agentes do SBPE	55
2. Operações sem interveniência dos agentes do SBPE	58
B. OPERAÇÕES VOLTADAS PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA	59
1. Operações firmadas com recursos do FGTS	59
2. Operações desenvolvidas por órgãos Municipais e Estaduais	62
XIII. SFI: NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO EM GESTAÇÃO	65
XIV. CONCLUSÕES	71
BIBLIOGRAFIA	73

RESUMEN

El Sistema Financiero de la Vivienda (SFH, acrónimo en portugués) ha cumplido 33 años de existencia en Brasil. En este lapso acumula resultados significativos, toda vez que ha hecho posible el financiamiento para la adquisición de 6 millones de viviendas, permitiendo que alrededor de 25 millones de personas accedan a condiciones habitacionales más dignas.

A pesar del gran número de unidades financiadas, el SFH afronta uno de los momentos más delicados de su historia, a consecuencia de diversos problemas surgidos a partir de los años 80. Los más escépticos sostienen inclusive que el modelo se encuentra agotado.

Sin embargo, no cabe cruzarse de brazos, ya que el problema habitacional en el Brasil sigue siendo de enorme envergadura, estimándose que el déficit habitacional excede los 12 millones de unidades. De allí entonces que los diversos segmentos involucrados en el tema estén empeñados en el desarrollo de un nuevo modelo.

Este trabajo presenta una reseña histórica del SFH, destacando sus éxitos y deficiencias, las alternativas utilizadas para minimizar los problemas surgidos en el transcurso del tiempo y las premisas sobre las cuales se están diseñando las bases del nuevo sistema, al que se ha dado en llamar Sistema de Financiamiento Inmobiliario, (SFI).

Habida cuenta de la complejidad que reviste el tema, este documento no pretende agotarlo, sino tan solo poner de relieve los hechos determinantes del éxito que alcanzó el SFH hasta fines de la década de los 70 y los factores que llevaron a su ocaso en los años posteriores.

Se analizan también las diversas alternativas desarrolladas por los sectores público y privado para suplir la falta de recursos que ha sufrido el SFH.

I. APRESENTAÇÃO

No Brasil, o Sistema Financeiro da Habitação - SFH está completando 33 anos. Nestas três décadas foram obtidos resultados bastante significativos, na medida em que se viabilizou o financiamento para a aquisição de 6 milhões de moradias, permitindo que cerca de 25 milhões de pessoas tivessem condições de habitar mais condignamente.

Apesar das 6 milhões de unidades financiadas, no entanto, o Sistema Financeiro da Habitação - SFH passa por um dos momentos mais delicados, em decorrência dos vários problemas surgidos a partir dos anos 80. Os mais céticos, inclusive, propagam que o modelo se encontra esgotado.

A questão habitacional no Brasil, porém, não permite que se cruzem os braços, pois o déficit de moradias é bastante elevado, com estimativas de que superem 12 milhões de unidades. Por isto, os vários segmentos envolvidos com a habitação estão empenhados no desenvolvimento de um novo modelo.

Este trabalho apresenta um histórico do SFH, destacando seus êxitos e equívocos, as alternativas desenvolvidas para minimizar os problemas surgidos ao longo do tempo e as premissas sobre as quais estão sendo delineadas as bases do novo sistema, cuja denominação está sendo Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI .

Face à complexidade do tema, o trabalho não pretende esgotar o assunto procura enfocar os fatos determinantes do sucesso do SFH até o final dos anos 70 e os fatores que levaram a sua derrocada nos anos seguintes.

Também são apresentadas várias alternativas desenvolvidas pelos segmentos públicos e privados, para suprir a falta de recursos enfrentada pelo SFH.

Aproveito para agradecer à Comision Economica para America Latina Y el Caribe - CEPAL o convite para a elaboração do trabalho, e pela oportunidade de me permitir expor sobre a questão habitacional brasileira tema que, pela sua magnitude deveria merecer maior atenção e reflexão das autoridades.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS QUE LEVARAM À CRIAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO - SFH

No Brasil, a partir da década de 40 observou-se um elevado êxodo rural (vide quadro a seguir) para os grandes centros urbanos, trazendo vários problemas para as cidades que não estavam preparadas para receber um contingente tão grande de pessoas. As cidades não dispunham de infra-estrutura nem de moradias necessárias para abrigar tal êxodo iniciando-se, assim, um processo de favelização que até os dias atuais não conseguiu ser equacionado.

BRASIL: DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO Em mil habitantes

Anos	População				Total
	Urbana		Rural		
	Habitantes	%	Habitantes	%	
1940	12.880	31,2	28.356	68,8	41.236
1950	18.783	36,2	33.162	63,8	51.945
1960	31.303	44,7	38.767	55,3	70.070
1970	52.085	55,9	41.054	44,1	93.139
1980	80.436	67,6	38.566	32,4	119.002
1991	110.991	75,6	35.834	24,4	146.825
1995	*119.557	79,0	*31.780	21,0	151.337

Fonte: IBGE - Censo Estatístico e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

* Estimativa.

No entanto, a exacerbação do crescimento populacional urbano se, de um lado gerou a ampliação das necessidades habitacionais, de serviços públicos e de infra-estrutura, de outro proporcionou aumento substancial na oferta de mão-de-obra não especializada a ser absorvida pela indústria da construção civil.

Anteriormente a 1964, o Governo Federal procurou criar alguns instrumentos para tratar da questão habitacional. Entretanto, como não existiam mecanismos que mantivessem o poder de compra dos recursos emprestados para fazer frente aos níveis de inflação registrados, os resultados obtidos foram praticamente nulos. Estima-se que no período anterior a 1964 menos de 120 mil unidades habitacionais tenham sido financiadas.

Esses financiamentos foram viabilizados pela Caixa Econômica Federal (com recursos captados, em sua quase totalidade, de pequenas poupanças acumuladas em cadernetas de depósito popular), pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões, (mediante aplicação de uma parcela de suas reservas técnicas) e pela Fundação da Casa Popular, (com recursos resultantes de dotações orçamentárias).

A Fundação da Casa Popular, no período de 15 anos viabilizou a construção de 17 mil unidades que representam pouco mais de mil a cada ano.

Os financiamentos habitacionais têm como uma de suas características o longo prazo para retorno dos recursos. Anteriormente a 1964, apesar dos elevados índices de inflação, os empréstimos concedidos previam prestações fixas ao longo do tempo. Com isto, apenas uma pequena parte dos recursos emprestados era recuperada.

Cálculos elaborados naquela época estimam que os tomadores dos financiamentos, em termos reais, acabavam pagando menos de um quarto dos recursos tomados, comprometendo totalmente a capacidade de novas reaplicações.

Dentro desse quadro e com o agravamento do déficit habitacional, que em 1964 era estimado em 8 milhões de unidades e uma demanda anual de cerca de 440 mil, o Governo Federal tomou a decisão de implementar o Sistema Financeiro da Habitação - SFH.

O próprio Governo Federal reconheceu que a questão habitacional era uma tarefa tão gigantesca que não podia ficar entregue apenas ao esforço governamental, por não ter meios para equacioná-la, sem quebra da estrutura econômica dedicada a outros fins produtivos.

Face às dimensões assumidas pelo déficit habitacional, o Governo Federal entendeu que se fazia necessária a participação dos vários níveis de governo e também da iniciativa privada. Para isto, procurou criar condições institucionais, que incentivassem e canalizassem parte das poupanças nacionais para investimentos em habitação procurando criar solução permanente para o financiamento a médio e longo prazo.

Assim, a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, ao criar o Sistema Financeiro da Habitação, cujo detalhamento sobre seu funcionamento será apresentado a seguir, procurou criar condições legais para os contratos de venda, construção, ou financiamento para construção ou aquisição de habitações, com correção monetária, de forma a dar segurança jurídica e instituir, dentro do Sistema Financeiro Nacional, o setor especializado de financiamento dos investimentos em construção imobiliária.

Em termos macro, o desenho e funcionamento institucional do Sistema Financeiro da Habitação - SFH inspirou-se no modelo das "Saving and Loan" americanas, com a estrutura regionalizada e a convivência pacífica e harmônica de instituições mutualistas e sociedades de crédito imobiliário.

A grande novidade do modelo brasileiro foi a instituição da correção monetária nas operações passivas e ativas. Este mecanismo, que inicialmente estava previsto somente para as operações do Sistema Financeiro da Habitação - SFH devido à sua natureza de longo prazo de retorno, logo se espalhou por todos os segmentos econômicos.

III. O SFH E O PANORAMA MACROECONÔMICO

Ao longo da década de 1970, as taxas anuais de crescimento da indústria e do Produto Interno Bruto (PIB) alcançaram, em média, 9,3% e 8,8%, respectivamente, resultados bastante superiores aos apresentados pelas economias capitalistas avançadas. Isso ocorreu somente porque os custos do ajustamento às condições adversas da economia mundial, após o primeiro choque do petróleo, foram postergados pela decisão do Governo de implementar, a partir de 1975, um programa de ajustamento estrutural, o II Plano Nacional de Desenvolvimento. Este Plano, cujo financiamento compreendeu o apelo crescente a fontes externas de crédito, estava voltado fundamentalmente para remover as restrições ao crescimento de longo prazo.

A orientação da política financeira doméstica sofreu uma série de alterações nesse período, alternando momentos expansivos e contracionistas. As medidas adotadas, principalmente a nível da política creditícia, procuraram não obstaculizar a consecução do Plano de Desenvolvimento e, por conseguinte, não estancar a continuidade do crescimento econômico.

O processo inflacionário, que tinha sido mantido relativamente sob controle na década de 1970, acelerou-se a partir de 1980 principalmente em razão dos impactos do segundo choque do petróleo e da política cambial (maxidesvalorização).

Nos anos de 1981-83, as autoridades econômicas passaram a implementar uma política abertamente recessiva, que inauguraria uma experiência sem precedentes na história econômica brasileira em termos da vigência de taxas negativas de crescimento real do PIB. A produção industrial apresentou um decréscimo real de 8,8% em 1981 e de 5,9% em 1983, um fenômeno que atingiu de forma generalizada todos os setores e, em particular, o setor de bens de capital.

Em 1985, o combate à inflação passou a ocupar o primeiro plano das preocupações. As medidas adotadas consubstanciaram-se no severo controle do déficit público, contração creditícia e elevação da taxa de juros.

No início de 1986, a ameaça do recrudescimento do processo inflacionário colocava a necessidade urgente da adoção de medidas drásticas para evitar o seu descontrole. Ao invés do recurso a medidas de natureza restritiva, que poderiam resultar em recessão, o governo optou pela implementação de um plano de estabilização econômica (Plano Cruzado) que implicou, entre outras coisas, o congelamento geral de preços e salários.

Ainda que tenha logrado algum êxito em termos de redução da taxa inflacionária e da expansão do crescimento econômico no ano de 1986, o programa de estabilização trouxe repercussões muito negativas sobre o funcionamento do Sistema Financeiro, e em especial sobre o Sistema Financeiro da Habitação, na medida em que modificou abruptamente as regras de funcionamento da economia.

Porém, antes mesmo do final do ano já era consenso de que os objetivos pretendidos pelo plano não seriam atingidos, uma vez que o congelamento de preços, principal base de sua sustentação, demonstrava-se totalmente inviável.

Especificamente sobre o Sistema Financeiro da Habitação, os reflexos do Plano de Estabilização então implementado foram de duas naturezas:

a) Positivos: Valorização dos imóveis estancando o processo de entrega aos agentes financeiros de unidades financiadas, cujo saldo devedor superava o valor de mercado das mesmas. Esta prática foi muito comum nos anos de 1984 e 1985 quando se observou um aumento expressivo dos índices de inadimplência, com vários adquirentes entregando aos agentes financeiros os imóveis financiados. Em vários casos, os mutuários, simplesmente, encaminhavam as chaves pelo correio para os agentes.

b) Negativos: Perda de cerca de 25% dos recursos das cadernetas de poupança, devido à queda dos índices nominais de rendimentos e à volta da periodicidade trimestral para crédito dos rendimentos. O congelamento dos preços dos bens transacionados na economia também levou vários depositantes a utilizarem recursos poupados anteriormente para promover a compra antes que os preços fossem ajustados.

Ao final de 1987, a inflação oficial foi bem superior à verificada no ano anterior, registrando uma variação de 365%; o ritmo de crescimento da atividade econômica experimentou sensível redução; e a diminuição dos salários reais e o menor nível de emprego intensificaram a queda da massa salarial, determinando a contração da demanda interna e o declínio da utilização da capacidade instalada na indústria.

O ano de 1988 teve início num clima de pessimismo generalizado, combinando perspectiva de estagnação com inflação. Esta última, que acabava de derrotar o segundo programa heterodoxo de estabilização, saltava de 14% em dezembro/87 para 17% em janeiro/88, tornando cada vez mais difícil seu controle. Pesquisas realizadas junto à população indicavam que um novo congelamento de preços e salários seria recebido com total descrédito, estando consensualmente condenado ao fracasso. Por outro lado, a possibilidade de um severo tratamento ortodoxo praticamente inexistia em função da ausência de condições políticas mínimas capazes de garantir a sua sustentação.

Logo no início de 1989, porém, o governo adotou mais um programa de ajustamento (Plano Verão), que envolvia um misto de medidas convencionais de política fiscal e de restrição monetária, com medidas heterodoxas. Mas a indefinição política de um ano eleitoral, somada à perda de credibilidade na política econômica, levaram ao rápido fracasso do Plano.

A política de juros reais positivos serviu para garantir ainda mais o aumento do já cativo mercado de títulos da dívida pública. Considerando-se a participação dos títulos públicos nos haveres financeiros, houve uma evolução de 23% em 1980, para mais de 50% em 1989. Com isso, sobrou espaço reduzido para ser disputado, com grande desvantagem, entre a cadernetas de poupança e os demais títulos que financiam o setor privado.

A decretação do Plano Collor, em março de 1990, inaugura uma nova fase na condução da política econômica. A decisão governamental de bloquear cerca de 80% dos recursos aplicados no Sistema Financeiro foi a característica que distinguiu a estratégia de estabilização então adotada daquelas que nortearam a implementação dos planos anteriores.

BRASIL: COMPORTAMENTO DO PIB E TAXA DE DESEMPREGO

Anos	Crescimento % do PIB	Taxa % de desemprego
1989	3,2	2,36
1990	-4,3	3,93
1991	0,3	4,15
1992	-0,8	4,50
1993	4,2	3,39
1994	6,0	3,42
1995	4,2	4,44

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

O bloqueio de recursos junto ao Banco Central abalou profundamente a confiança dos aplicadores, fazendo-se necessário manter as taxas de juros em níveis elevados e a liquidez apertada para evitar que novos fluxos de poupança fossem canalizados para ativos reais, principalmente para o consumo e para o mercado paralelo do dólar.

Entretanto, o custo dessa política para o sistema produtivo foi bastante alto, conforme atestaram as reduções significativas do nível de atividade e do emprego no período imediatamente posterior ao plano.

No que diz respeito ao Sistema Financeiro, a consequência mais importante foi a perda de credibilidade nos ativos financeiros enquanto reserva de valor, mas que foi recuperada mais cedo do que se esperava, conforme demonstrado no quadro a seguir:

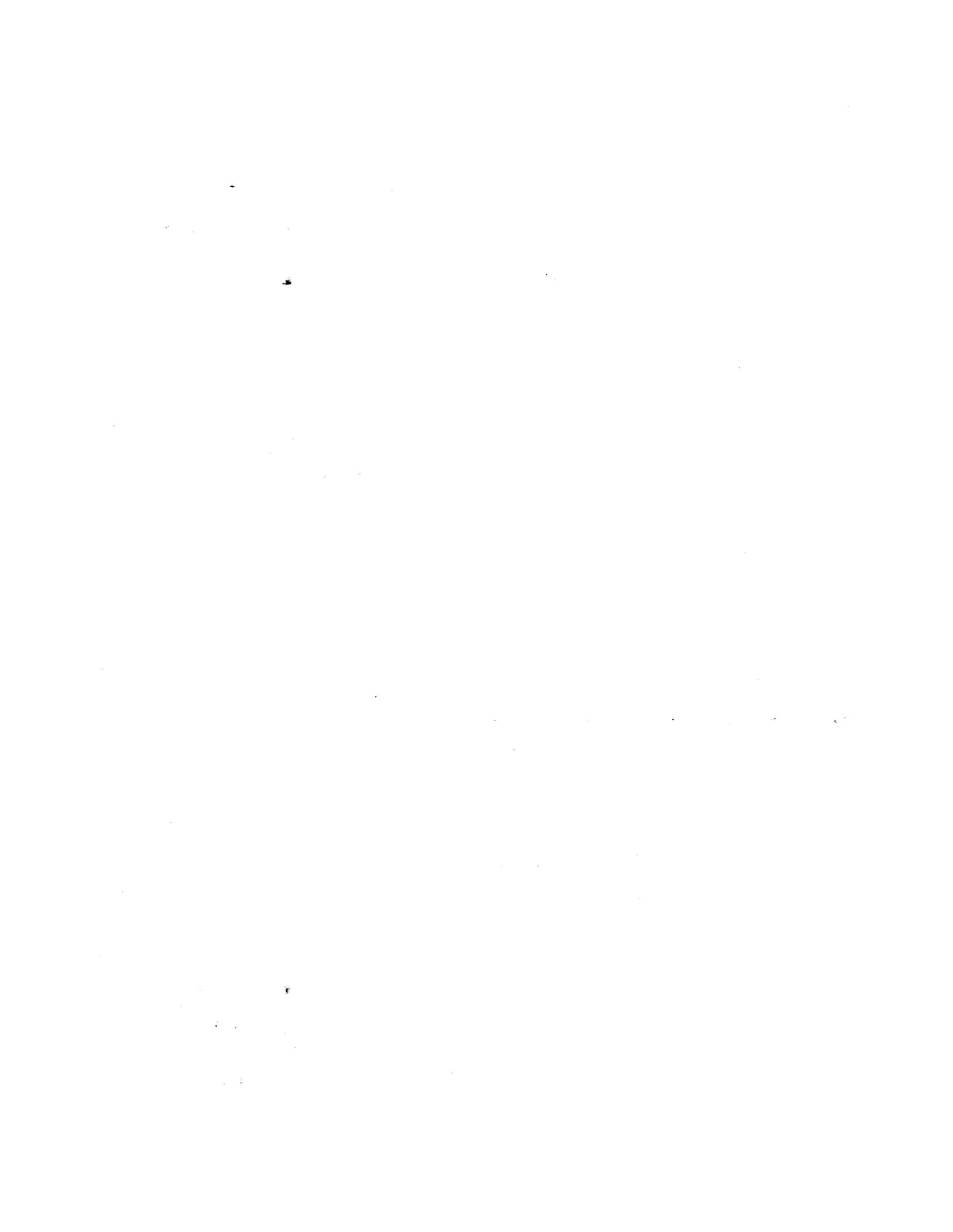
BRASIL: EVOLUÇÃO DO PRINCIPAIS HAVERES FINANCEIROS

Valores em US\$ milhões

Anos	Papel Moeda em Poder do Público	Depósitos à Vista	Poupança (SBPE)	Poupança (Rural)*	Títulos Privados	Títulos Federais	Títulos Estaduais e Municipais
1989	3.554	5.520	31.790	3.109	24.919	62.214	10.532
1990	5.719	8.935	13.074	1.940	15.492	12.372	9.298
1991	3.418	6.809	13.055	2.304	16.848	7.753	4.793
1992	3.271	5.529	17.106	3.118	21.667	11.995	10.528
1993	3.013	4.431	22.111	4.319	30.955	24.495	14.088
1994	10.191	17.091	43.598	9.527	68.149	35.384	8.322
1995	12.690	17.210	52.814	12.621	82.081	58.148	9.166
1995	14.090	13.853	57.189	12.133	80.297	98.994	10.773

Fonte: Banco Central do Brasil.

*Instrumento idêntico às cadernetas operadas pelos agentes do SBPE, utilizados por agentes que não integram o SBPE, cujos recursos são direcionados para empréstimos à atividade agrícola.



IV. O SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO

No período anterior a 1964, a problemática habitacional brasileira revestia-se de um tratamento descontínuo, não planejado e totalmente dependente de recursos orçamentários, aplicados pela Fundação da Casa Popular, dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, ou das Caixas Econômicas, sem que houvesse qualquer condição de alterar o quadro de carência habitacional reinante.

Os níveis inflacionários historicamente elevados impediam o desenvolvimento da intermediação financeira na área imobiliária e em particular na habitacional, na medida em que essa atividade pressupõe a existência de contratos de longo prazo de retorno, por envolver elevados valores em relação à renda dos adquirentes.

Como até 1964 as operações não tinham qualquer proteção frente aos níveis de inflação então existentes, a depreciação dos valores correspondentes aos empréstimos e financiamentos concedidos aos adquirentes transformava a sua aquisição em verdadeira doação, haja vista os valores serem contratados em termos fixos, sem nenhum fator de correção. Em consequência, somente alguns privilegiados tinham acesso ao benefício da compra da casa própria.

Esse fator tornava a possibilidade de reinvestimento dos organismos públicos bastante restrita, ao mesmo tempo em que cerceava a capacidade de atuação do setor privado, uma vez que este não poderia arcar com o ônus de um investimento praticamente sem retorno.

O equacionamento desse problema requeria uma mudança radical na estrutura das operações e também no próprio comportamento das autoridades e da população. Neste sentido, os idealizadores do Sistema Financeiro da Habitação empreenderam uma empreitada arrojada, que visava implementar um modelo totalmente revolucionário.

A tarefa não foi de fácil implementação, como demonstram declarações do Dr. José Eduardo de Oliveira Penna em prefácio do Livro "Habitação para o Desenvolvimento", de João Gonsalves Borges e Fábio Puccetti de Vasconcellos, editado em 1974, cujo teor é o seguinte:

"O mais interessante foi a sensação que tínhamos no início do sistema: era com se estivéssemos num campo, com assistência desatenta, sem bola, sem trave, sem time completo nem adversário. Jogar com quem? Mas era necessário jogar, fazer a bola, os times, interessar a assistência e até arrumar um juiz para apitar."

Esta citação demonstra com muita propriedade as dificuldades encontradas para implementar o Sistema Financeiro da Habitação - SFH, instituído pela Lei nº 4.380, formado por um conjunto de entidades e mecanismos destinados a garantir o fluxo de recursos financeiros necessários à execução da política habitacional. Apesar dos

problemas surgidos, a gravidade da questão reclamava que se encontrassem mecanismos para equacionar a falta de moradias.

O Sistema Financeiro da Habitação foi instituído no bojo de um processo de Reformas do setor bancário e do Mercado de Capitais ocorridas nos anos de 1964/65, que tiveram como um dos principais fatores a segmentação do mercado em áreas específicas de atuação.

A Lei nº 4.380 criou o Banco Nacional da Habitação - BNH e as Sociedades de Crédito Imobiliário - SCI, além de instituir a correção monetária nos contratos imobiliários como forma de solucionar o problema da provisão de recursos de longo prazo numa economia altamente inflacionária.

Além da Sociedades de Crédito Imobiliário - SCI criadas em 1964, o Sistema Financeiro da Habitação passou a contar também com a atuação das Caixas Econômicas Federal e Estaduais e, posteriormente, com as Associações de Poupança e Empréstimo - APE, cuja criação se deu no ano de 1966.

De acordo ainda com a Lei nº 4.380, o BNH não poderia operar diretamente em financiamento, compra e venda ou construção de habitações. Para desempenhar esse papel foram criadas as Companhias Habitacionais - COHAB, que atuariam enquanto Agentes Promotores e, simultaneamente, exerceriam a função de Agente Financeiro destinado a providenciar a produção e a comercialização de unidades habitacionais para as classes da população de menor renda.

O atendimento à classe média foi atribuído ao subsistema denominado Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, com recursos captados diretamente no mercado por intermédio das Cadernetas de Poupança e Letras Imobiliárias.

Nos primeiros anos de existência do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, seus idealizadores procuraram dotá-lo de mecanismos de proteção que lhe permitisse conviver com prazos de até 30 anos para retorno dos recursos emprestados. Dentre esses mecanismos, destacamos os seguintes, cujo detalhamento será feito ao longo do trabalho:

- Correção monetária;
- Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias - FGDLI;
- Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS;
- Seguros para proteger as operações ativas.

V. AS ATRIBUIÇÕES DAS INSTITUIÇÕES DO SFH

A Lei 4380/64 definiu, ainda, que os critérios estabelecidos na aplicação de recursos no setor habitacional seriam diferenciados entre as instituições privadas e as instituições públicas. Os financiamentos habitacionais à população de baixa renda, por oferecerem maior risco e uma baixa rentabilidade, não seriam concedidos pela iniciativa privada.

Definiu-se, por conseguinte, um tratamento diferenciado para cada faixa de renda, o que, na prática, significou a divisão do mercado habitacional em três segmentos, atendidos pelos diferentes agentes do SFH. Quais sejam:

1. Mercado Popular

As Companhias Habitacionais (COHAB) atuam no chamado "mercado popular", mediante intermediação de recursos oriundos do FGTS, oferecendo financiamentos com prazos máximos de 20 anos e taxas de juros de 4% a 6% ao ano para imóveis com valor unitário até 75 vezes o maior salário-mínimo. O comprometimento do mutuário com as prestações deveria ser equivalente a, no máximo, 25% de sua renda familiar.

Esses financiamentos seriam prioritariamente direcionados para a construção de conjuntos destinados à eliminação de favelas, mocambos e outros tipos de habitação que representassem ocupação ilegal do solo.

2. Mercado Econômico

As Cooperativas Habitacionais (COOPHAB) - organizações mutualistas sem fins lucrativos - seriam os principais agentes desse segmento, oferecendo créditos, também com recursos do FGTS, com prazos entre 15 e 20 anos e taxas de juros de 7% a 10% ao ano. Os imóveis seriam financiados até o valor unitário de 120 vezes o salário-mínimo e o comprometimento inicial de renda com o pagamento de prestações não poderia ultrapassar 25%.

3. Mercado Médio

Prioritariamente atendido pelo segmento integrado pelos agentes do SBPE, mas também contando com recursos das Caixas Econômicas que, na realidade, operariam nos três segmentos do mercado habitacional. No caso das Sociedades de Crédito Imobiliário e das Associações de Poupança e Empréstimo, os financiamentos concedidos viabilizariam a aquisição de imóveis com valor unitário de até 500 vezes o salário-mínimo, sendo que as taxas de juros variariam de 10% a 12% ao ano, e os

prazos de 3 a 9 anos. O comprometimento inicial de renda com prestações também seria de 25%.

Essas condições de financiamento vigoraram até o final de 1972. A partir daí o Banco Nacional da Habitação - órgão normatizador do SFH- passou a efetuar alterações periódicas nas regras, envolvendo, entre outras, modificações nos limites de financiamento, no comprometimento de renda com o pagamento de prestações, no custo e no prazo dos empréstimos.

Posteriormente, como a maior carência de moradias se concentra no segmento de menor poder aquisitivo, foram instituídos mecanismo para induzir os agentes integrantes do SBPE a direcionar parte dos recursos captados pelas cadernetas de poupança para financiamentos deste segmento.

Como o Banco Nacional da Habitação atuava como banco de 2ª linha, o desenvolvimento das operações dos Sistemas por ele geridos era realizado por intermédio de diversos tipos de agentes, classificados segundo a função a ser exercida, cuja denominação era a seguinte:

- Agentes Promotores
- Agentes Financeiros
- Agentes para atividades Complementares
- Agentes Depositários
- Agentes Especiais

A função dos Agentes Promotores é organizar, implantar, promover e acompanhar o desenvolvimento dos programas a cargo do BNH. São eles:

- Companhias de Habitação (COHAB)
- Cooperativas Habitacionais
- Institutos de Previdência Social, Montepios Estaduais ou Municipais
- Construtores em geral, cadastrados no BNH
- Sociedades de Crédito Imobiliário
- Associações de Poupança e Empréstimo
- Caixas Econômicas
- Agentes Promotores do Sistema Financeiro do Saneamento
- Governos Estaduais e Municipais

A função dos Agentes Financeiros é aplicar os recursos do FGTS repassados pelo BNH, enquanto este existia, agindo como seu mutuário e como mutuante dos beneficiários finais. São eles:

- Companhias de Habitação (COHABs)
- Cooperativas Habitacionais
- Institutos de Previdência Social, Montepios Estaduais ou Municipais
- Sociedades de Crédito Imobiliário
- Associações de Poupança e Empréstimo
- Caixas Econômicas

Os Agentes para Atividades Complementares têm como função colaborar ou agir em nome do BNH no desenvolvimento de projetos de natureza técnica destinada a melhorar os produtos e operações do SFH. São eles:

- Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs)
- Companhias Seguradoras
- Órgãos Técnicos do Sistema Financeiro do Saneamento
- Companhias de Habitação (COHABs)

Agentes Depositários: A função deste grupo de agentes é manter em depósito recursos em nome do BNH, principalmente os relativos aos FGTS. Até 1990, esta função era desempenhada por, praticamente, toda a rede bancária. Após 1990, a Lei nº

8.036 determinou que a movimentação das contas do FGTS deveria ser centralizada na Caixa Econômica Federal, que passou a ser o único agente depositário.

Agentes Especiais: Definidos em Lei ou por ato próprio do BNH que também delimitava suas atribuições. Enquadram-se nesta categoria, principalmente, instituições com algum vínculo com o Governo Federal - Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), bancos oficiais e de economia mista e Caixa Econômica Federal - ou vinculados a Governos Estaduais - Bancos Regionais e Estaduais, Companhias Estaduais de Desenvolvimento, Caixas Econômicas Estaduais, Companhias de Habitação e INOCOOP.

Esta estrutura de agentes operou em sua plenitude somente até 1986, quando o Banco Nacional da Habitação foi extinto. A partir dessa data, as operações com recursos do FGTS ficaram concentradas na Caixa Econômica Federal que passou a centralizar as aplicações sem utilizar outro agente financeiro como intermediador.

Apesar da infinidade de instituições envolvidas para viabilizar o equacionamento da questão habitacional, mais de 90% das operações são intermediadas pelos agentes que integram o SBPE mais as Companhias de Habitação - COHAB e as Cooperativas Habitacionais - COOPHAB.

Os agentes que integram o SBPE estão comentados em ítem específico. No que se refere aos demais, apresentamos a seguir informações sobre sua finalidade, constituição e forma de atuação:

Companhias Habitacionais - COHAB: Sua finalidade é promover a construção e aquisição de moradia própria direcionada prioritariamente a quem habita em moradia sem condições mínimas de higiene.

Sua constituição se dá sob a forma de sociedades por ações, devendo o poder público estadual ou municipal deter, por si ou por sociedade controlada, no mínimo 51% do capital acionário.

Como estes agentes dependem dos recursos oriundos do FGTS para financiar suas operações, seus programas só eram implementados após aprovação do BNH que considerava na análise os diferentes aspectos técnicos, legais, financeiros e sócio-econômicos.

Com a extinção do BNH em 1986, estes agentes deixaram de contar com recursos para contratação de novas operações, o que os deixou em situação crítica, face ao envelhecimento de seus ativos. Só no final de 1996, portanto após 10 anos, o Conselho Curador do FGTS aprovou uma linha de crédito para este grupo de agentes.

Cooperativas Habitacionais - COOPHAB: São organizações mutualistas, sem fins lucrativos com forma jurídica própria, de natureza civil, não sujeitas à falência, com número ilimitado de associados.

Sua finalidade é a construção e aquisição de casa própria para seus associados mantendo o atendimento prioritário à camadas de menor renda.

Para se inscreverem no plano habitacional de cooperativas, os associados devem ser sindicalizados e não podem ser proprietários, promitentes compradores ou promitente cessionário de imóvel residencial na mesma localidade.

Ao se associar a uma cooperativa habitacional, o indivíduo se compromete a fazer uma poupança por um determinado período, de forma a custear parte do custo previsto da unidade a ser adquirida.

VI. O BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO - BNH

Ao Banco Nacional da Habitação - BNH foi conferida a função de órgão central do SFH, cabendo-lhe estabelecer as condições gerais quanto a limites, prazos e remuneração dos recursos captados junto ao público e das condições dos empréstimos, bem como os limites de distribuição das aplicações a serem observados pelas entidades integrantes do Sistema.

Além do papel de organismo central, coube ao Banco Nacional da Habitação - BNH a responsabilidade de promover a construção e a aquisição da casa própria, principalmente para a população de mais baixa renda, a denominada área de interesse social.

Para desempenhar essas funções, inicialmente, as fontes de recursos do Banco Nacional da Habitação - BNH eram compostas tanto de recursos a fundo perdido como de recursos onerosos, provenientes de:

- a) depósitos a fundo perdido dos empregadores, equivalente a 1% da folha de salários de todos os empregados sujeitos ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT);
- b) dotações orçamentárias da União; e,
- c) 4% do valor dos aluguéis recebidos pelos proprietários de imóveis, a serem reembolsados no prazo máximo de 20 anos. Os proprietários deveriam subscrever, compulsoriamente, Letras Imobiliárias (LIs), emitidas pelo BNH, que seriam remuneradas a diferentes taxas de juros e pagáveis em prazos distintos.

Estes mecanismos de captação vigoraram até 1967 quando foram substituídos pelos recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, criado pela Lei nº 5.107, de 19 de setembro de 1966, que passa a ser a principal fonte de recursos do BNH e o grande responsável pela consolidação do Sistema Financeiro da Habitação.

Apesar do Banco Nacional de Habitação - BNH ter firmado algumas operações diretamente junto a mutuários, sua atuação consubstanciava-se na realização de operações como banco de segunda linha, sendo a operação final firmada pelos agentes financeiros do Sistema.

Neste sentido, as operações do Banco Nacional da Habitação - BNH se enquadravam num dos seguintes conceitos.

a) *Repasse*

Operação de crédito entre os agentes financeiros e os construtores/incorporadores, destinada à produção de habitações com recursos do BNH.

Neste tipo de operação, o projeto dependia de aprovação do BNH cabendo ao agente financeiro intermediar a liberação dos recursos durante a fase de produção e se

responsabilizar pelo pagamento das prestações durante a fase de retorno, a partir do momento em que as unidades fossem vendidas aos adquirentes finais.

Para executar essas funções, a remuneração do agente financeiro é determinada com base num diferencial de taxa de juros entre os pagos ao BNH e os cobrados dos tomadores dos recursos. Na maioria das operações, esse diferencial é de 1% ao ano. Ou seja, o agente financeiro paga, por exemplo, 5% ao ano ao BNH e cobra 6% do mutuário.

b) *Refinanciamento*

Operação de crédito entre os agentes financeiros e o BNH, tendo como objeto o financiamento concedido pelos agentes financeiros para a comercialização de habitações.

Neste tipo de operação, o BNH induzia os agentes financeiros a aplicarem recursos próprios (captados junto ao público) na produção de habitações, garantindo-lhes o retorno dessas aplicações tão logo concluída a obra.

Ao oferecer a garantia do refinanciamento, o BNH pretendia estimular a atuação dos agentes financeiros em programas cuja rentabilidade se mostrava incompatível com operações de mercado.

c) *Empréstimo*

Operação de crédito entre os agentes financeiros e o BNH. Neste tipo de operação, não existe qualquer característica especial. Trata-se de uma operação normal de tomada de recursos pelos agentes financeiros para viabilizar determinado empreendimento.

Em 1968 foi regulamentada a Caderneta de Poupança que logo se tornou o principal instrumento de captação de poupanças populares, dando início à atuação do subsistema dentro do Sistema Financeiro da Habitação, que ficou conhecido com Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE.

A criação do FGTS e a regulamentação das Cadernetas de Poupança propiciaram os recursos para que o Sistema Financeiro da Habitação efetivamente deslançasse. É claro que também contribuiu para isso o fato de já haverem decorrido cerca de 3 anos desde a edição da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que traçou os alicerces do Sistema. Portanto, os conceitos, de certa forma revolucionários, já haviam sido melhor assimilados pela população.

Outro mecanismo que impulsionou as operações do Sistema Financeiro da Habitação - SFH foi o Fundo de Compensação de Variações Salariais, criado em 1967 para dar segurança aos adquirentes de que após o pagamento da última prestação nada mais lhe seria cobrado, caso fosse verificada a existência de saldo residual.

VII. O SISTEMA BRASILEIRO DE POUPANÇA E EMPRÉSTIMO - SBPE

O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, apesar de não ter sido definido em Lei de forma direta ou específica foi-se estruturando progressivamente até se tornar parte integrante e estrategicamente importante para o Sistema Financeiro da Habitação, tendo seu início ocorrido em 1967. Integram o SBPE as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Associações de Poupança e Empréstimo e as Caixas Econômicas.

O SBPE foi concebido como braço financeiro da Política Habitacional brasileira, abrangendo instituições financeiras que têm como objetivo promover a intermediação de recursos captados junto ao público - pessoas físicas e jurídicas - para promover a construção e/ou aquisição de unidades habitacionais.

A criação do SBPE representou o agrupamento de determinadas instituições financeiras que passaram a constituir um subsistema de financiamento habitacional voltado essencialmente para o atendimento ao chamado "mercado médio".

Quando da instituição do Sistema Financeiro da Habitação - SFH e início de atuação das instituições, que mais tarde vieram a compor o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, foram criadas áreas limitando a atuação das instituições, de forma a evitar que recursos captados em regiões mais pobres fossem aplicados naquelas mais ricas e, com isso, agravar ainda mais as diferenças econômicas regionais.

Para isto, já em 1966 o Conselho de Administração do Banco Nacional da Habitação editou a Resolução nº 72 estabelecendo a seguinte divisão regional:

SBPE: ÁREAS DE ATUAÇÃO DOS AGENTES FINANCEIROS

Regiões	Unidades da Federação
1ª	Amazonas, Pará, Acre, Roraima e Amapá.
2ª	Piauí, Maranhão e Ceará.
3ª	Pernambuco, Rio Grande do Norte, Paraíba e Alagoas.
4ª	Bahia e Sergipe.
5ª	Minas Gerais, Goiás, Espírito Santo e Distrito Federal. (Mais tarde com a criação do estado do Tocantins, decorrente da divisão do estado de Goiás, este passou a integrar a região).
6ª	Guanabara e Estado do Rio. (Mais tarde com a fusão dos dois estados, a região passou a ter apenas um).
7ª	São Paulo, Rondônia e Mato Grosso. (Mais tarde com a divisão de Mato Grosso em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, os dois estados passaram a integrar a região).
8ª	Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Fonte: Resolução do Conselho de Administração Nº72/66, do Banco Nacional da Habitação e Resolução Nº1339/87, do Conselho Monetário Nacional.

As regiões determinam a área onde as instituições devem captar e aplicar os recursos obtidos no mercado por intermédio das cadernetas de poupança.

Em 1968, o SBPE se vê definitivamente constituído, com 52 instituições financeiras especializadas em financiamento de longo prazo no setor habitacional, além das carteiras das Caixas Econômicas que passaram a captar recursos através das cadernetas de poupança e letras imobiliárias.

Além da captação desses recursos e de sua aplicação em financiamentos habitacionais, os agentes que integram o SBPE também atuavam no repasse de recursos do BNH por ser este um Banco de segunda linha.

Nessa época, o BNH, para obter uma taxa de retorno compatível com a remuneração do FGTS e, ao mesmo tempo, destinar grande parcela de recursos para financiamentos ao "mercado popular", passou a repassar um certo montante de seus recursos para os Agentes Financeiros que operavam no chamado "mercado médio", pelos quais cobrava taxas de juros mais elevadas. Obedecia-se, assim, à lógica do chamado "subsídio cruzado", permitindo uma redução da taxa de retorno dos financiamentos associados a programas para população de baixa renda.

1. Caixas Econômicas

As Caixas Econômicas figuram dentre as instituições mais antigas do Brasil, com grande experiência na concessão de créditos imobiliários e captação de poupanças populares, contribuindo de forma decisiva para a consolidação do SBPE.

A própria Lei nº 4.380 ao integrá-las ao Sistema Financeiro da Habitação determinou que elas manteriam carteiras de habitação especializadas na captação de poupanças.

Atualmente, existem apenas duas dessas instituições. A Caixa Econômica Federal, vinculada à União, com atuação em todas Unidades da Federação, sendo a maior instituição de crédito imobiliário, tanto em termos de financiamentos concedidos como captação de recursos. A outra é a Caixa Econômica do Estado do Rio Grande do Sul, cuja atuação se limita a essa Unidade da Federação.

2. Sociedades de Crédito Imobiliário

Estas instituições foram criadas pela Lei Nº 4.380 e são constituídas sob a forma de sociedades anônimas. Têm suas características, constituição e autorização para funcionamento regulamentadas pelo Banco Central do Brasil.

Nos primeiros anos, a quase totalidade das Sociedades de Crédito Imobiliário não tinha qualquer vínculo com os conglomerados bancários então existentes. A partir da segunda metade dos anos 70, essa situação começou a se modificar.

Até 1987, a entrada do sistema bancário no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo exigia a compra de uma carta patente de uma empresa que estivesse operando, na medida em que o BNH havia limitado o número de instituições que poderiam atuar, para evitar a concorrência predatória. Assim, várias Sociedades de Crédito Imobiliário foram vendidas pelos antigos controladores, em boa parte, vinculados à indústria da construção civil.

A partir de 1988, quando o Banco Nacional da Habitação não mais existia, foi autorizada a atuação no SBPE sem a necessidade de constituição de uma Sociedade de Crédito Imobiliário específica. A atuação passou a ser determinada pelo capital do

banco que, para tal, necessitava apenas da criação de uma carteira de Crédito Imobiliário.

O processo de aquisição das Sociedades de Crédito Imobiliário pelos bancos ficou conhecido como *conglomeramento* e representou uma profunda alteração no modelo até então existente.

A conglomeramento se por um lado ampliou a possibilidade de atuação do Sistema, por outro contribuiu para agravar a situação do grupo de instituições não vinculadas a Bancos.

Com efeito, ao entrarem no SBPE, os bancos passavam a agregar um maior número de pontos de captação, com os conseqüentes ganhos de escala. Isto era positivo, mas trazia problemas para as Sociedades de Crédito Imobiliário e Associações de Poupança e Empréstimo que eram especializadas, praticamente, num único tipo de atividade e com limitado número de pontos de captação.

As instituições vinculadas a bancos tinham maior capacidade para ultrapassar períodos de instabilidade no comportamento dos recursos, na medida em que dispunham de alternativas para atender saques em ritmo mais acelerado do que os verificados normalmente.

Esse fato, associado às intervenções ocorridas em várias instituições, levou a que em 1985 todas as Sociedades de Crédito Imobiliário não vinculadas a conglomerados financeiros e Associações de Poupança e Empréstimo abandonassem a atividade de captação de recursos passando, tão somente, a administrar créditos.

Nessa época, cerca de 12 instituições (entre SCI e APE) que ainda não haviam sido adquiridas por bancos transferiram a estes seus depositantes, a maior parte de seus funcionários e seus pontos de captação.

Como a quase totalidade dos recursos captados se encontrava lastreando operações com longo prazo para retorno, esta operação foi viabilizada mediante intervenção do FGDLI que assumiu o compromisso de pagar aos bancos o valor referente às contas transferidas e se ressarcir junto aos agentes que ficaram administrando os créditos.

Atualmente, operam na captação de recursos por intermédio das cadernetas de poupança 49 instituições com carteira de Crédito Imobiliário, sendo 26 vinculadas a conglomerados privados e 23 a conglomerados estatais.

3. Associações de Poupança e Empréstimo

As Associações de Poupança e Empréstimo foram autorizadas a funcionar pelo Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966, tendo como base o modelo americano da Saving and Loan Association. Sua regulamentação, no entanto, só ocorreu em 1967 por intermédio da Resolução do Conselho de Administração nº 12, de 11 de maio de 1967.

As Associações de Poupança e Empréstimo são instituições financeiras de caráter mutualista e direito privado, autorizadas a captar recursos através de caderneta de poupança, tendo como objetivo propiciar a aquisição de casa própria a seus associados que são os detentores das contas de poupança.

Como são sociedades mutualistas, as Associações de Poupança e Empréstimo não têm capital, são propriedades comuns dos associados e estão isentas do pagamento do Imposto de Renda.

Atualmente, apenas uma Associação de Poupança e Empréstimo ainda opera na captação e aplicação de recursos. Em 1973, era de 36 o número dessas instituições.

VIII. FONTES DE RECURSOS DO SFH

1. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS foi instituído pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, e regulamentado pelo Decreto nº 59.820, de 20 de dezembro de 1966.

Atualmente, o FGTS é regido pela Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dentre as modificações implementadas em relação às disposições da Lei nº 5.107, centralizou as contas vinculadas na Caixa Econômica Federal. Anteriormente, as contas vinculadas eram administradas pela rede bancária.

O FGTS é formado pelo depósito que todas as empresas são obrigadas a fazer, mensalmente, em contas vinculadas em nome dos empregados em valor correspondente a 8% da remuneração paga no mês anterior.

Os depósitos mantidos nas contas vinculadas, além da correção monetária, recebem juros de 3% ao ano. Desde a edição da Lei nº 8.036, os rendimentos são creditados nas contas mensalmente. Anteriormente, os créditos eram trimestrais e em alguns períodos anuais.

Praticamente todos os trabalhadores são detentores de contas vinculadas ao FGTS. Dentre as poucas exceções ainda existentes, podemos mencionar a classe das empregadas domésticas, mas tramitam no Congresso Nacional vários Projetos de Lei estendendo a esta categoria os benefícios do Fundo.

A criação do FGTS pretendeu alcançar simultaneamente três objetivos:

- a) gerar recursos para o financiamento dos programas habitacionais e em infraestrutura urbana, tendo em vista que as fontes até então existentes se mostravam insuficientes;
- b) gerar maior poupança compulsória em favor dos empregados;
- c) *minimizar os problemas observados nas relações trabalhistas.*

Os recursos do FGTS constituíram efetivamente o suporte financeiro da política habitacional, permitindo que se conferisse um tratamento sistemático a essa questão, em especial no que se refere ao atendimento das necessidades habitacionais das camadas mais pobres da população. De fato, até 1970, o número de unidades habitacionais financiadas pelas COHABs já havia superado, em muito, aquele verificado no período anterior às reformas de 1964/65.

Na primeira metade dos anos 70, contudo, as aplicações do BNH sofreram uma reestruturação, com o aumento do volume de recursos aplicados em desenvolvimento urbano, que chegaram a atingir, em 1974, cerca de 1/4 do total de recursos aplicados pelo Banco. Tal ênfase no desenvolvimento urbano foi mantida até 1978.

Paralelamente, a partir de 1975, o BNH voltou a enfatizar programas habitacionais mais voltados para a baixa renda, sendo que, entre 1975 e 1982, particularmente após 1979, o número de unidades habitacionais de baixo valor financiadas pelo Banco cresceu significativamente. Os grandes investimentos realizados

em habitação e infra-estrutura pelo BNH nesse período impediram um aprofundamento ainda maior da crise da economia brasileira, principalmente no período 1981/82.

De 1983 em diante o Sistema Financeiro da Habitação passou a sofrer os reflexos da crise econômica iniciada no final da década anterior levando a uma redução significativa dos empréstimos habitacionais. A recessão econômica e a adoção de políticas salariais restritivas passaram a afetar negativamente o FGTS tanto pelo lado dos saques como pelo lado dos depósitos, impondo redução expressiva da capacidade financeira do Fundo.

Em novembro de 1986 o governo federal decidiu pela extinção do BNH, medida que representou a mais profunda alteração institucional do SFH, desde a sua criação.

A efetiva retomada das operações com recursos do FGTS só voltou a ocorrer nos anos de 1990 e 1991, quando foram contratadas cerca de 526 mil unidades, sendo 360 mil somente no ano de 1991. O volume de operações contratadas nesses dois anos, no entanto, comprometeu o orçamento dos anos seguintes impedindo a realização de novas operações.

Neste aspecto, merece ser destacado que boa parte das 526 mil unidades objetivaram atender objetivos políticos e muitas delas apresentaram problemas de comercialização, sendo que no final de 1996 mais de 50 mil delas não haviam sido comercializadas, sendo que um número expressivo ainda não tinha sua construção concluída. Boa parte delas, inclusive, só terá sua comercialização viabilizada por valor bem inferior ao custo incorrido em sua produção, demonstrando que sua contratação não observou os critérios técnicos requeridos.

Quanto à minimização dos problemas verificados nas relações trabalhistas, os resultados podem ser considerados como plenamente atingidos.

Anteriormente à instituição do FGTS as relações entre trabalhadores e empregados eram reguladas pela Consolidação da Leis do Trabalho - CLT, regulamentada em 1943, que estabelecia a estabilidade no emprego após decorridos 10 anos de trabalho na mesma empresa.

Nessa época, praticamente, toda dispensa pelo empregador acabava na justiça e como não havia qualquer correção monetária dos débitos trabalhistas, as empresas eram estimuladas a adotar esse procedimento.

Um trabalhador que saísse de uma empresa para outra, buscando uma melhora qualquer, nada recebia pelos anos trabalhados anteriormente. Por outro lado, poucas empresas permitiam que o empregado atingisse os 10 anos, na medida em que após esse prazo a dispensa exigia do empregador provas extremamente rigorosas para justificar a demissão.

Com a instituição do FGTS esse estado de permanente conflito mudou, pois os empregadores passaram a depositar mensalmente 8% do salário do mês anterior em uma conta vinculada em nome do empregado, que acrescido dos juros de 3% ao ano (existem poucos casos em que esses juros podem chegar a 6%), propicia ao trabalhador cerca de um salário para cada ano trabalhado.

A movimentação desses recursos só é possível após o atendimento de uma série de requisitos. Quais sejam:

- a) despedida sem justa causa, inclusive a indireta, de culpa recíproca e de forma maior. Neste caso, a partir da edição da Lei nº 8.036, o empregador ficou obrigado a pagar uma multa ao trabalhador de valor correspondente a 40% dos recursos que este acumulou em sua conta vinculada, para reduzir as demissões imotivadas;
- b) extinção total da empresa, fechamento de quaisquer de seus estabelecimentos, filiais ou agências, supressão de parte de suas atividades,

ou ainda falecimento do empregador individual; sempre que qualquer dessas ocorrências implique rescisão de contrato de trabalho, comprovada por declaração escrita da empresa, suprida, quando for o caso, por decisão judicial transitada em julgado;

- c) aposentadoria concedida pela Previdência Social;
- d) falecimento do trabalhador, sendo o saldo pago a seus dependentes para esse fim habilitados perante a Previdência Social, segundo o critério adotado para a concessão de pensões por morte. Na falta de dependentes, farão jus ao recebimento do saldo da conta vinculada os seus sucessores previstos na lei civil, indicados em alvará judicial, expedido a requerimento do interessado, independente de inventário ou arrolamento;
- e) pagamento de parte das prestações decorrentes de financiamento habitacional concedido no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, desde que:
 - o mutuário conte com no mínimo três anos de trabalho sob o regime do FGTS, na mesma empresa ou em empresas diferentes;
 - o valor bloqueado seja utilizado, no mínimo durante o prazo de 12 meses;
 - o valor do abatimento atinja, no máximo, 80% do montante da prestação. Neste caso, o percentual é determinado em função da renda do mutuário, sendo que quanto maior a renda, menor é o percentual do encargo a ser pago com os recursos do FGTS.
- f) liquidação ou amortização extraordinária do saldo devedor de financiamento imobiliário, observadas as condições estabelecidas pelo Conselho Curador, dentre elas a de que o financiamento seja concedido no âmbito do SFH e haja interstício mínimo de dois anos para cada movimentação;
- g) pagamento total ou parcial do preço da aquisição da moradia própria, observadas as seguintes condições:
 - o mutuário conte com no mínimo três anos de trabalho sob o regime do FGTS, na mesma empresa ou em empresas diferentes;
 - seja a operação financiável nas condições vigentes para o SFH.
- h) quando permanecer três anos ininterruptos sem créditos de depósitos;
- i) extinção normal do contrato a termo, inclusive o dos trabalhadores temporários;
- j) suspensão total do trabalho avulso por período igual ou superior a noventa dias, comprovada por declaração do sindicato representativo da categoria.

Recentemente foi autorizada a utilização de recursos do FGTS para pagamento de despesas incorridas durante a fase de produção das unidades.

O FGTS é regido por um Conselho Curador integrado por três representantes da categoria dos trabalhadores e três representantes da categoria dos empregadores, além de um representante de cada uma das seguintes entidades: Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministério do Trabalho, Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, Caixa Econômica Federal e Banco Central do Brasil.

No final de 1996, o patrimônio líquido do FGTS situava-se em torno de US\$ 50 bilhões. O orçamento anual, para 1997 é de US\$ 3,6 bilhões, sendo 60% dos recursos direcionados para projetos voltados para habitação popular e os restantes 40% para projetos de saneamento básico e infra-estrutura urbana.

2. A Caderneta de Poupança

A Caderneta de Poupança é um contrato de depósito com características especiais que pode ser feito entre os poupadores nas Caixas Econômicas, Sociedades de Crédito Imobiliário e Associações de Poupança e Empréstimo. Atualmente, podem ser depositantes pessoas físicas ou jurídicas, mas houve períodos em que as pessoas jurídicas estavam impedidas de manter recursos em contas de poupança.

Este instrumento foi regulamentado em 1968 por intermédio da Resolução do Conselho de Administração do BNH nº 29, de 31 de outubro de 1968 e logo se constituiu na principal fonte de recursos para o Sistema Financeiro da Habitação.

O sucesso alcançado pelas Cadernetas se deveu a um intenso trabalho de marketing institucional desenvolvido até meados dos anos 80, com o objetivo de consolidar o hábito de poupança no país, e ao fato de o instrumento ter sido revestido de uma série de características que o tornaram acessível a todas as camadas da população. Dentre essas características se destacam:

- a) **facilidade de movimentação:** os depósitos e saques podem ser feitos a cada momento não requerendo do depositante preocupação com a reaplicação, uma vez que ela é automática após o crédito dos rendimentos;
- b) **garantia do governo federal:** Até meados de 1996, as cadernetas de poupança eram o único instrumento que contava com garantia do governo federal contra a quebra da instituição depositante. Isto permitiu ao SBPE superar, sem grandes turbulências, períodos em que se verificaram quebras de instituições, na medida em que os depositantes não foram afetados com perdas de recursos mantidos em cadernetas.
Atualmente, a garantia não é mais do governo federal, mas de um fundo administrado por entidade privada e a garantia não se restringe aos depósitos em cadernetas, ela abrange todas as aplicações que um mesmo indivíduo tem numa mesma instituição até o limite de R\$ 20.000,00, que correspondem a cerca de US\$ 20,000.00.
- c) **isenção do imposto de renda:** os rendimentos (correção e juros) auferidos por pessoas físicas não sofrem retenção na fonte quando do crédito dos mesmos, nem quando da apresentação da declaração anual de rendimentos. Este incentivo existe até hoje;
- d) **benefício fiscal:** Durante muito tempo, até meados dos anos 80, os depositantes em caderneta de poupança puderam abater parte do imposto de renda devido quando da apresentação da declaração anual de rendimento, tomando por base o saldo médio mantido em caderneta durante o ano.

Até julho de 1983, os recursos depositados em cadernetas de poupança recebiam correção monetária e juros de 1,467% a cada trimestre, sendo o crédito feito no primeiro dia útil de cada trimestre civil. Ou seja: 1º de janeiro, 1º de abril, 1º de julho e 1º de outubro.

Em função deste critério para crédito dos rendimentos e com a aceleração dos índices inflacionários no início dos anos 80, a cada época em que se creditava os rendimentos verificava-se uma forte elevação no volume de retiradas. Nessa época, os agentes que integram o SBPE viviam a expectativa das viradas de trimestre, na medida em que, não raras vezes, em apenas uma semana eram retirados recursos superiores a 5% do estoque global.

A concentração do volume de retiradas num curto espaço de tempo gerou profundas dificuldades para os agentes financeiros, com reflexos bastante perversos sobre seus índices de liquidez e também na concessão de empréstimos.

Para amenizar esses problemas, a fórmula encontrada foi a redução do prazo para o crédito dos rendimentos, e a eliminação do crédito de rendimentos num dia específico.

Assim, a partir de meados de 1983 os rendimentos passaram a ser creditados após o transcurso de cada mês contado da data da abertura da contas. Este critério beneficiou os depositantes em dois aspectos: reduziu a periodicidade do crédito dos rendimentos e eliminou a concentração dos créditos em apenas um dia.

A renda mensal trouxe um novo alento aos agentes que integram o SBPE, gerando uma estabilidade nos depósitos com o fluxo passando a ficar positivo e permitindo que recuperassem boa parte das perdas ocorridas nos meses anteriores. Entretanto, essa mudança impôs aos agentes um custo bastante elevado porque os juros pagos mensalmente foram fixados em 0,5% contra os 1,467% anteriormente pagos a cada trimestre e também porque os depositantes passaram a ter condições de melhor administrar seus depósitos e saques.

Mais tarde se verificou que pouco adiantou melhorar a liquidez e rentabilidade da caderneta poupança pois ela continuava competindo em condições desfavoráveis em relação às demais aplicações financeiras. A flutuação da taxa de juros, aliada ao recrudescimento do processo inflacionário levou o grande público a se decidir por aplicações financeiras que oferecessem maior rentabilidade, esquecendo-se de que existem outros fatores que deveriam ser também determinantes nas suas escolhas. Por outro lado, o mercado financeiro desenvolveu produtos mais atrativos, com é o caso da indústria dos fundos de investimento, que procuraram atrair o público tradicionalmente cativo das cadernetas.

Neste aspecto, merece ser destacado que, apesar de a caderneta ter atingido o grande público, no que se refere ao saldo o nível de concentração sempre foi muito elevado com menos de 15% dos depositantes detendo mais de 85% dos recursos. Em função disto, qualquer alteração no nível de taxa de juros praticado pelos demais instrumentos do mercado provoca migração de recursos das cadernetas.

Assim, o tradicional equilíbrio proporcionado pelas cadernetas entre segurança, liquidez e rentabilidade se desfigurou completamente, passando o item rentabilidade a determinar o comportamento dos indivíduos, como forma de protegerem suas poupanças contra a corrosão gerada pela inflação.

Em 1991, foi instituída uma mudança no critério de apuração dos índices de correção monetária. A partir daquele ano a correção deixou de ser referenciada à variação de índices de preços passando a estar vinculada às taxas de juros praticadas na captação de recursos. Com isto melhorou a competitividade das cadernetas, muito embora essa competitividade seja monitorada pelo governo, mediante a definição do nível do redutor da TR cujo detalhamento se encontra no item que trata da Correção Monetária.

Apesar de todos esses percalços, no final de 1996, as cadernetas acumulavam recursos da ordem de R\$ 60 bilhões (ou cerca de US\$ 60 bilhões) distribuídos em 75 milhões de contas.

Esse volume de recursos é por demais expressivo, principalmente se for considerado que em abril de 1990 o valor era de apenas US\$ 12 bilhões, em decorrência de aproximadamente US\$ 16 bilhões terem sido bloqueados no Banco Central do Brasil como decorrência do Plano de Estabilização Econômica então implementado e cerca de US\$ 4 bilhões terem sido retirados pelos depositantes.

Os recursos captados por intermédio das Cadernetas são aplicados pelos agentes financeiros atendendo determinações fixadas pelo Conselho Monetário Nacional. Atualmente, é o seguinte o direcionamento a ser dado aos recursos, cuja verificação é feita mensalmente:

15% devem ser recolhidos ao Banco Central do Brasil

70% devem ser direcionados para financiamentos habitacionais

15% são destinados a disponibilidades, para atender os saques, a aplicação em títulos do governo e financiamento habitacionais e/ou comerciais.

Os recursos recolhidos ao Banco Central do Brasil, a título de depósitos compulsórios, são remunerados pelos mesmos índices creditados aos depositantes pelas instituições financeiras.

No que se refere aos recursos destinados a financiamentos habitacionais, atualmente 80% dos 70% (56% do global) devem ser direcionados para operações que obedecem parâmetros fixados pelo Conselho Monetário Nacional. Tais como:

- imóveis de valor inferior a R\$ 180.000,00;

- financiamento de até R\$ 90.000,00;

- adquirente não pode ter outro financiamento nem ser proprietário no município onde pretende obter o financiamento.

Enquadrando-se nestas condições, atualmente, a taxa máxima de juros não pode superar 12% ao ano. No passado, as taxas eram variáveis em função do valor do financiamento e o limite máximo era de 10,5% ao ano. Financiamentos de baixo valor tinham taxas menores. Em função disto, a taxa média da carteira dos agentes financeiros gira em torno de 9,5% ao ano.

Caso a operação não atenda a algum dos requisitos mencionados, o agente pode conceder o financiamento. Porém o volume destas operações não pode superar 20% dos 70%, ou 14% do saldo captado em caderneta. Nestas operações, todas as condições de retorno são livremente pactuadas entre os adquirentes e os agentes financeiros.

O depósito compulsório é automaticamente recolhido pelo Banco Central do Brasil mediante débito na conta de reservas bancárias que os agentes financeiros mantêm naquela instituição.

Na hipótese do agente financeiro não atingir os 70% em financiamentos habitacionais, o Banco Central também debita o complemento na conta de reservas bancárias remunerando os recursos por apenas 80% do índice de correção monetária. Como a instituição paga aos depositantes correção integral mais juros de 0,5% ao mês, o não cumprimento impõe perdas significativas.

3. Letras Imobiliárias

A Lei nº 4.380 que instituiu o Sistema Financeiro da Habitação também criou as Letras Imobiliárias como instrumento de captação de recursos a ser utilizado pelo Banco Nacional da Habitação e Sociedades de Crédito Imobiliário.

As Letras Imobiliárias são títulos de crédito de renda fixa emitidas ao portador ou nominativas endossáveis, proporcionando aos investidores correção monetária e juros de até 8% ao ano.

Estes títulos tiveram sua importância nos primeiros anos de operação do Sistema Financeiro da Habitação, em decorrência de ter sido definida a aquisição de forma compulsória, principalmente de títulos emitidos pelo BNH, por indivíduos que possuíam imóveis locados.

As próprias Sociedade de Crédito Imobiliário também conseguiram promover a colocação de um volume significativo junto ao mercado. Entretanto, a partir do início do anos 70, com o sucesso alcançado pelas cadernetas de poupança, as Letras Imobiliárias foram perdendo mercado e atualmente não existem mais.

Em 1972, o saldo das Letras Imobiliárias representava 28% dos recursos mantidos em cadernetas de poupança e 4 anos depois (1976), já havia caído para menos de 13%.

IX. MECANISMOS DE PROTEÇÃO DAS OPERAÇÕES DO SFH

1. A Correção Monetária

O instituto da correção monetária foi o principal viabilizador da captação de poupanças para o direcionamento a financiamentos com longo prazo de retorno, na medida em que permitiu a manutenção do poder de compra dos recursos poupados e o retorno, em termos reais, dos empréstimos concedidos, mesmo em períodos de elevados índices de inflação.

Apesar da correção monetária ter sido instituída nos contratos imobiliários em 1964 pelo artigo 5º da Lei nº 4.380, durante os dois primeiros anos os agentes econômicos não a assimilaram em sua forma plena, por que ela representou uma mudança radical nas relações econômicas.

Em função disto e por considerar que o equacionamento da questão habitacional era prioritária e só seria viabilizada mediante a instituição de um mecanismo que desse proteção aos recursos utilizados e não privilegiasse os tomadores, o Governo Federal decidiu "forçar" a implementação da correção monetária editando o Decreto-Lei nº 19/66, de 30 de agosto de 1966, tornando obrigatória sua adoção nas operações do Sistema Financeiro da Habitação.

A importância que o Governo Federal resolveu dispensar ao Sistema Financeiro da Habitação pode ser constatada em alguns dos considerandos mencionados no referido Decreto-Lei nº 19/66, cujo teor transcrevemos a seguir:

"Considerando que o problema da correção monetária aplicada às operações habitacionais atinge a maioria da população nacional;

Considerando que dada a diversidade de critérios preconizados pelas leis que regem a matéria, sua aplicação tem gerado dúvidas e incertezas sobre pontos de suma importância na vida das classes menos favorecidas, o que pode acarretar intranquilidade social;

Considerando a necessidade de serem uniformizados os índices que refletem a depreciação monetária adotando-se como padrão os fixados pelo Conselho Nacional de Economia, mas também a conveniência de serem admitidos critérios e condições de aplicação da correção com maior flexibilidade;

Considerando a urgência da promulgação de norma legal que ponha fim ao estado de incerteza decorrente das dúvidas e fatos acima referidos e que desta forma restitua a tranqüilidade social a que está indiscutivelmente ligada a segurança nacional."

Verifica-se, assim, que até razões de segurança nacional foram utilizadas para promover a implantação da correção monetária nas operações do SFH.

Ao longo dos trinta anos várias foram as fórmulas e formas utilizadas para definir os índices de correção monetária. Houve períodos em que os índices representavam o variação de um determinado índice de preços. Noutros, utilizou-se a

média dos índices de alguns meses. Também ocorreram períodos em que a correção monetária simplesmente foi prefixada.

À exceção dos períodos de prefixação, até 1991 a correção monetária esteve atrelada ao comportamento da inflação de meses passados. Este mecanismo levou ao surgimento de um grupo de críticos que argumentava ser a correção monetária, por si só, um estimulador da inflação, na medida em que o mercado utilizava índices passados, acrescidos de um adicional, para definir os reajustes dos preços dos produtos.

A partir de março de 1991, a correção monetária passou a ser calculada com base na remuneração mensal média líquida de impostos, dos depósitos a prazo fixo captados nos bancos comerciais, bancos de investimento, bancos múltiplos federais, estaduais e municipais. Com isto, a correção monetária passou a refletir as expectativas do mercado financeiro sobre o comportamento da taxa de juros para os próximos 30 dias.

O cálculo da correção monetária é elaborado pelo Banco Central do Brasil tomando por base as taxas praticadas pelos 30 maiores captadores de recursos no mercado. A taxa líquida é obtida mediante a aplicação de um redutor sobre a taxa média, com o objetivo de compensar os efeitos da tributação incidente sobre os certificados de depósitos bancários da taxa real da economia e os próprios juros pagos aos depositantes em caderneta de poupança.

Desde setembro de 1996, o redutor vem sendo divulgado com seis meses de antecedência e é utilizado pelo governo como mecanismo de política monetária, na medida em que índices mais elevados reduzem a competitividade de determinados instrumentos de captação (como é o caso das cadernetas de poupança) e vice-versa.

Para o primeiro semestre de 1997, o referido redutor foi fixado entre 0,97% e 0,95%. Isto significa que se a taxa média dos certificados de depósitos bancários for de 2% a correção monetária será de 1,02% para o primeiro caso $((1,02/1,0097)-1)*100$ e 1,04% para o segundo. Além da correção monetária as cadernetas pagam juros de 0,5% ao mês proporcionando ao depositante receber entre 1,53% e 1,55%, considerando que a taxa média se situe em 2%.

Vale reiterar que os rendimentos proporcionados pelas cadernetas estão isentos do imposto de renda, enquanto os rendimentos dos certificados de depósitos bancários são tributados em 15%.

Apesar das críticas sofridas ao longo dos 30 anos, a correção monetária permitiu que Sistema Financeiro da Habitação convivesse com altos índices de inflação viabilizando o financiamento de 6 milhões de moradias, além de vários projetos de infra-estrutura e saneamento básico, com US\$ 60 bilhões de recursos carreados pelas cadernetas e US\$ 50 bilhões pelo FGTS.

2. Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias

O Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias - FGDLI foi criado em 1967 pela Resolução do Conselho de Administração do Banco Nacional da Habitação nº 3, de 25 de janeiro de 1967, destinado a garantir financeiramente, em seu vencimento, a integralidade das poupanças do público aplicadas nas Sociedades de Crédito Imobiliário e Associações de Poupança e Empréstimo, contra o risco de insolvência da instituição.

O FGDLI foi constituído com um capital inicial integralizado pelo BNH e contribuições trimestrais dos agentes financeiros, tendo sido extinto no final de 1995. Em substituição a esse fundo, foi criado o Fundo Garantidor de Créditos - FGC,

administrado por instituição privada que passou a garantir não só os recursos das cadernetas de poupança como também todas as aplicações de um mesmo indivíduo, até o limite de R\$ 20.000,00.

Face à existência do FGDLI foi possível manter a credibilidade das cadernetas de poupança mesmo com as várias liquidações de instituições ocorridas, principalmente, nos anos 80.

Nessas liquidações, as contas de poupança foram transferidas para outras instituições preservando, assim o direito do poupador continuar movimentando sua conta, tanto para retiradas como para depósitos.

Essa transferência foi viabilizada pela intervenção do FGDLI que assumiu a responsabilidade de aportar os recursos aos agentes que receberam as contas, se ressarcindo junto aos agentes que foram liquidados à medida que seus ativos foram sendo realizados.

Mas o FGDLI não interviu apenas nos processos de liquidação de instituições. Com perda de competitividade, provocada tanto pela entrada no mercado dos grandes conglomerado como também como decorrência do efeito negativo das intervenções, em 1985 um grupo de 12 instituições optou por suspender sua atividade de captação de recursos, transferindo seus clientes para outras instituições. O FGDLI intermediou esta operação.

3. Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS

Quando da criação do Sistema Financeiro da Habitação, os financiamentos imobiliários passaram a ser concedidos de forma a que o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos fosse mantido a qualquer tempo, de modo a garantir o retorno integral dos recursos emprestados.

Para isso, as prestações dos mutuários eram reajustadas pelos mesmos índices e periodicidade de correção dos saldos devedores que, por sua vez, seguiam a correção dos recursos que os latravam - depósitos de poupança, Letras Imobiliárias e FGTS - cuja periodicidade era trimestral.

Entretanto, na quase totalidade dos casos, o aumento dos salários dos tomadores dos empréstimos ocorria somente uma vez por ano, o que gerava um certo receio nos indivíduos em assumir os financiamentos.

Para equacionar este problema, o então Banco Nacional da Habitação instituiu um plano cuja função era possibilitar reajustes de prestações com a mesma periodicidade dos aumentos salariais, cuja denominação foi Plano de Equivalência Salarial.

Como os saldos devedores dos financiamentos eram corrigidos a cada trimestre, para manter perfeito casamento com a correção dos recursos captados, a adoção desse plano de reajuste das prestações introduziu um componente de risco nas operações do SFH, representado pelo descasamento entre a periodicidade de correção dos saldos e das prestações.

Em função disto e devido aos contratos terem como pressuposto que os recursos emprestados deveriam ter retorno integral em termos reais, ou seja o principal acrescido das devidas correções, o prazo final de amortização ficou indeterminado, levando ao surgimento de críticas de que os financiamentos habitacionais eram impagáveis.

De certa forma, essas críticas tinham fundamento, na medida em que com o aumento dos índices de correção monetária, as prestações teriam sua capacidade de amortizar o saldo devedor bastante reduzida.

Para equacionar esta situação e eliminar as críticas que o SFH vinha sofrendo, os idealizadores do Sistema Financeiro da Habitação, criaram um mecanismo engenhoso que foi o Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS.

O FCVS foi criado pela Resolução do Conselho de Administração do BNH - RC nº 25, de 16 de junho de 1967, com a finalidade de garantir limite de prazo para amortização da dívida aos adquirentes de habitações financiadas pelo Sistema Financeiro da Habitação. A partir desse momento, os adquirentes passaram a ter certeza do número de prestações que deveriam pagar, após o quê nada mais lhe seria cobrado. Verificando-se existência de saldo residual, este seria de responsabilidade do FCVS que deveria promover o pagamento aos agentes financeiros.

A preocupação dos adquirentes à época é reconhecida na própria RC nº 25, que deixa isso claro num dos considerandos:

"CONSIDERANDO, entretanto, a conveniência de afastar a incerteza dos financiados que, sem conhecimento dos pormenores operacionais da citada Instrução nº 5, desejam assumir dívidas com prazo de amortização limitado."

O FCVS foi constituído com um aporte inicial de recursos do Banco Nacional da Habitação e recursos de contribuições dos tomadores do financiamentos.

Inicialmente, o FCVS se propunha a garantir ao adquirente que o prazo contratual não excederia a 50% daquele pactuado quando da contratação da operação. Por exemplo, se o prazo contratado fosse 120 meses e após 180 meses ainda existisse saldo residual, este seria assumido pelo Fundo.

Para ter essa cobertura, o adquirente deveria contribuir com um prêmio equivalente ao valor da primeira prestação.

Este mecanismo de proteção, no entanto, não foi absorvido pelos adquirentes que continuavam argumentando que o prazo de amortização de seus financiamentos ainda poderia ser muito superior ao pactuado no início do contrato. Isto levou a que em 1969 o mecanismo de cobertura pelo FCVS fosse totalmente reformulado, passando a garantir ao adquirente que após o pagamento da última prestação pactuada no contrato, nada mais lhe seria cobrado.

A forma de viabilizar essa garantia sem comprometer de forma acentuada o FCVS foi a criação de um multiplicador a ser aplicado ao valor da primeira prestação para aumentar sua capacidade de amortização e, assim, reduzir a possibilidade de constatação de resíduo a ser assumido pelo FCVS.

Esse multiplicador foi denominado Coeficiente de Equiparação Salarial - CES e seu valor era determinado em função das expectativas para o comportamento dos índices de correção monetária a vigorarem ao longo de existência do financiamento. Também influenciava na apuração do CES o mês em que o contrato era assinado em relação ao previsto para o reajuste da prestação. Quanto menor a distância entre os meses menor o índice, uma vez que o reajuste da prestação recupera sua capacidade de amortizar o empréstimo.

Além da criação do CES, foi estabelecido que, na hipótese de o financiamento ser amortizado antes do final do prazo, as prestações seguintes seriam revertidas para o FCVS a título de contribuição.

A partir de 1973 a forma de apuração do CES foi alterada, deixando de ser variável. O multiplicador foi fixado em 1,15, independentemente do mês em que se

dava a contratação da operação. Isto representa o acréscimo de 15% na prestação inicial, aumentando significativamente a capacidade de amortização.

Assim, o CES passou a considerar apenas a expectativa sobre o comportamento da correção monetária. Entretanto, apesar da elevação dos índices de correção ao longo do tempo, o valor de 1,15 foi mantido até 1979.

Entre 1979 (novembro) e 1982 (julho) houve uma diferenciação, em função do valor do financiamento, de forma a onerar menos os tomadores das faixas de renda mais baixas. Nesse período vigoram três coeficientes: 1,11; 1,13 e 1,15.

A fixação de coeficientes diferenciados, se de um lado demonstrava a preocupação com os adquirentes de menor poder aquisitivo, por outro deixava claro que critérios políticos começavam a prevalecer sobre critérios técnicos.

Entre 1982 (agosto) e 1984 (outubro), prevaleceu novo critério de fixação do CES. Como, desde 1979, o recrudescimento da inflação havia levado à adoção de aumentos salariais a cada semestre, em agosto de 1982 foram definidos coeficientes em função da periodicidade de reajuste das prestações a ser escolhido pelo adquirente, sendo 1,10 para os casos de reajustes semestrais e 1,25 para reajustes anuais.

A partir de 1984, voltou a prevalecer apenas um valor para o CES, cujo coeficiente foi fixado em 1,18 durante o período de 24 de abril de 1987 a 4 de janeiro de 1988. Nos demais períodos, tanto anteriores como posteriores, o coeficiente foi de 1,15.

No que se refere às contribuições ao FCVS, a exemplo do que ocorreu com o CES, também ocorreram alterações ao longo do tempo.

Como já comentado, entre 01.01.70 e 30.6.77 a contribuição estava vinculada à amortização da dívida antes do prazo pactuado no contrato de financiamento.

Entre 1.7.77 e 30.10.84, a contribuição foi estabelecida como um % sobre o valor do financiamento a ser pago no momento da assinatura do contrato, sendo que até 31.7.79 a alíquota era única. A partir de 1.8.79, as alíquotas foram estabelecidas em função do valor do financiamento.

Em novembro de 1984, o Sistema Financeiro da Habitação sofreu profunda reformulação que interferiu no critério de reajuste das prestações e nas contribuições ao FCVS.

Por intermédio do Decreto-Lei nº 2.164, de 24 de novembro de 1984, foi estabelecido que as prestações dos contratos firmados a partir de novembro passariam a ser reajustadas tomando como referência o aumento salarial da categoria profissional a que o adquirente estivesse vinculado. Esse critério de reajuste foi denominado de Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional - PES/CP.

Na mesma época também foi alterada a forma de contribuição para o FCVS a ser feita pelo adquirente, que deixou de ser à vista e passou a ser mensal tomando por base um percentual (3%) do valor da prestação calculada inicialmente para amortizar a dívida.

Adicionalmente, foi estabelecido que os agentes financeiros também passariam a contribuir para o FCVS, mediante o recolhimento trimestral de valor correspondente a 0,025% sobre o saldo dos contratos com cobertura do Fundo.

Apesar das alterações instituídas nos critérios de reajustes das prestações, no CES e nas contribuições, a elevação dos índices de inflação e, por conseqüência, da correção monetária, já existiam indícios de que a formação de resíduo nos contratos era praticamente certa. A única forma de reverter essa situação seria o controle da inflação, pelo menos, de forma a situá-la próxima dos parâmetros estimados para a fixação do CES.

Apesar dos seguidos planos de estabilização econômica implementados a partir de 1986, esse objetivo só foi alcançado pelo plano de estabilização adotado em julho de 1995. Até essa época, a inflação não só não foi controlada como alcançou patamares estratosféricos.

A elevação dos índices inflacionários associados aos reflexos de medidas decorrentes dos vários planos de estabilização econômica levaram a que no final de 1996 o valor da responsabilidade a ser assumida pelo FCVS fosse estimado em cerca de US\$ 50 bilhões, dos quais em torno de US\$ 20 bilhões se referem a contratos já encerrados. Esses US\$ 20 bilhões já deveriam ter sido pagos pelo Fundo aos agentes financeiros, mas isso não ainda não ocorreu.

Especificamente, dentre os fatores que contribuíram para a geração dessa responsabilidade se destacam:

- a - Subdimensionamento do CES, que não acompanhou o ritmo dos índices inflacionários.
- b - Em 1983 e 1984, sub-reajustamento das prestações pela aplicação de índice correspondente a 80% da variação do salário mínimo, em substituição ao índice de atualização do saldo devedor.

Este sub-reajuste não foi aplicado a todos os contratos, dependia de manifestação do adquirente. No entanto, a partir desse momento, além do descasamento de periodicidade de reajustes, as operações do SFH também passaram a conviver com diferentes índices de reajuste para prestações e saldo devedores, tornando quase certa a geração de resíduo a ser assumido pelo FCVS.

- c - Em 1985, sub-reajuste das prestações pela aplicação do índice correspondente a 112% contra 246% aplicados aos saldos devedores dos financiamentos. Para receber este índice, o adquirente deveria concordar em vincular os reajustes futuros a seus aumentos salariais, no que se refere a periodicidade e índice. Estima-se que essa opção foi exercida por mais de 50% dos adquirentes.

Os sub-reajustes ficaram conhecidos como benesses diretamente concedidas aos adquirente. Mas outros benefícios foram concedidos, em função dos planos de estabilização. São eles:

- d - Plano Cruzado em 1986: Conversão o valor das prestações pela média de até 12 meses anteriores, seguida de congelamento nos doze meses seguintes. Este benefício atingiu a totalidade dos contratos e foi estimado em cerca de 40% a menos no valor das prestações.
- e - Plano Bresser em 1987: Congelamento temporário das prestações e nova política salarial reduzindo a capacidade de amortização dos saldos devedores.
- f - Plano Verão em 1989: Novo congelamento das prestações e não repasse de índices anteriormente recebidos nos salários.
- g - Plano Collor I em 1990: Correção dos saldos devedores pelo índice de inflação de março (84%), enquanto o índice de reajuste das prestações com reajustes vinculados ao PES/CP considerou o índice de 41%.
- h - Plano Collor II em 1991: Suspensão de reajuste das prestações referentes a aumentos salariais durante o período compreendido entre maio e outubro.

A partir de 1993 os novos contratos passaram a não contar com a cobertura do FCVS, sendo que desde 1987 aqueles de maior valor já não tinham essa cobertura.

Os reflexos dessas benesses foram dramáticos para todo o Sistema Financeiro da Habitação, na medida em que, praticamente, estancaram o nível de retorno que permitiria a contratação de novas operações.

Isto é perfeitamente identificado quando se constata que a responsabilidade do FCVS para com os contratos já encerrados alcança US\$ 20 bilhões. Se os agentes financeiros tivessem recebido tempestivamente tais recursos, teriam condições de propiciar o financiamento de cerca de 1 milhão de novas moradias, permitindo que cerca de 4 milhões de pessoas morassem melhor. Isto sem falar no número de unidade que poderiam ser financiadas se o retorno daqueles contratos que ainda permanecem ativos, em torno de 3 milhões, ocorresse em níveis normais. Estudos sobre o assunto estimam que as prestações pagas atualmente pelos adquirentes amortizam menos de 25% do efetivo valor.

Mas os reflexos de tais medidas não foram sentidos somente no nível de retorno, eles atingiram também a própria contribuição mensal a ser dirigida para o FCVS. O resultado disto é que atualmente as contribuições para o Fundo são consumidas, em sua quase totalidade, no pagamento dos custos incorridos na sua administração.

Por outro lado, o FCVS não foi dotado dos recursos necessários para fazer frente a suas responsabilidades e, portanto, não dispõe de recursos para honrar seus compromissos.

Além disso, boa parte das contribuições recebidas pelo Fundo até meados da década de oitenta foi utilizada no financiamento a operações que tiveram o retorno comprometido, como é o caso de empréstimos a prefeituras para projetos de desenvolvimento urbano ou financiamento para aquisição de moradias com cobertura do próprio FCVS.

Só em setembro de 1996, após amplas gestões feitas por representantes dos agentes financeiros, o Governo Federal resolveu apresentar uma proposta para equacionar o assunto.

Por intermédio da Medida Provisória nº 1.520 instituiu um processo de novação de dívidas do FCVS que consiste em promover o pagamento de suas responsabilidades com títulos. Ocorre que as condições estabelecidas são por demais desfavoráveis aos credores do Fundo, na medida em que fixam prazo de 30 anos para resgate, sendo 8 anos de carência para o pagamento de juros e 12 para o pagamento do principal e juros anuais de 3,12%, para os créditos referentes a contratos firmados com recursos do FGTS e 6% para os demais contratos.

Como a taxa média dos créditos perante o FCVS é bastante superior e quando da assinatura da maioria dos contratos com os adquirente a legislação em vigor estabelecia que o FCVS pagaria sua responsabilidade à vista, estão sendo discutidas várias propostas no sentido de melhorar as condições desses títulos.

Estas discussões estão sendo feitas junto ao executivo, que editou a Medida Provisória, e junto ao legislativo, que discutirá a Medida Provisória antes de transformá-la em Lei.

4. Seguros nos Contratos de Financiamento

Para garantir as operações ativas que estavam sendo firmadas, quando da criação do Sistema Financeiro da Habitação, foram instituídos mecanismos de seguro abrangendo coberturas até então inexistente no país.

Inicialmente, o mercado segurador não demonstrou interesse neste tipo de seguro fazendo com que o Banco Nacional da Habitação fosse obrigado a "bancar" parte do risco mediante mecanismos de resseguro.

O seguro habitacional foi revestido de características bastante peculiares, se comparado aos demais ramos do seguro, procurando contemplar mecanismos de mercado com aspectos de natureza social.

Assim, as taxas de prêmio não foram definidas em função do risco a ser coberto. A filosofia do seguro, que atua com apólice única em todo o país, procura verificar o equilíbrio como um todo, fixando taxas menores para operações em que, na maioria dos casos, a sinistralidade é mais elevada.

Para melhor se observar isto, a seguir segue tabela contendo as taxas praticadas atualmente:

TAXAS DE PRÊMIO DO SEGURO HABITACIONAL

Faixa de valor de financiamento VF em R\$	Morte e Invalidez Permanente % (a)	Danos Físicos ao Imóvel % (b)
0 < VF = < 7.466,66	0,09024	0,01503
7.466,66 < VF = < 13.066,66	0,10249	0,01708
13.066,66 < VF = < 16.800,00	0,11281	0,01880
16.800,00 < VF = < 21.000,00	0,12191	0,02030
21.000,00 < VF = < 28.000,00	0,13538	0,02254
Acima de 28.000,00	0,14429	0,02402

Fonte: SUSEP - Superintendência de Seguros Privados.

Obs: (a) A alíquota é aplicada sobre o valor do financiamento;

(b) A alíquota é aplicada sobre o valor da avaliação.

O valor do prêmio é calculado quando da assinatura do contrato de financiamento e depois passa a ser reajustado pelo mesmo critério e índice de reajuste do encargo mensal.

Face às interferências do governo nos contratos, que se encontram detalhadamente no item que trata do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS, desde 1988 as seguradoras que operam o seguro habitacional não assumem qualquer risco.

O equilíbrio da apólice, por Lei, é proporcionado pelo Governo Federal, por intermédio do FCVS. Pela Lei nº 7.682/88, na hipótese de a sinistralidade superar 85%, o FCVS é obrigado a aportar os recursos necessários para o pagamento dos sinistros. Havendo superávit, o mesmo é destinado ao Fundo.

Desde que este mecanismo foi implementado, no entanto, nunca houve necessidade de o FCVS aportar recursos. Muito pelo contrário, até final de 1996 o Fundo havia recebido mais de R\$ 250 milhões que equivalem a cerca de 5 vezes o volume de prêmios arrecadados a cada mês.

As principais coberturas oferecidas pela Apólice do Seguro Habitacional instituídas na época e que, em sua quase totalidade, ainda prevalecem são:

a) Seguro de Danos Físicos nos Imóveis

Destinado a cobrir riscos a que estão sujeitos os imóveis, tais como: Desmoronamentos, incêndios, alagamento, destelhamento etc. Este seguro tem por

objetivo preservar a garantia da instituição financiadora, na medida em que o imóvel do financiado é o principal objeto de garantia do empréstimo concedido. Ocorrendo sinistro, o seguro se responsabiliza pela recuperação do imóvel sinistrado, se esta for possível. Em não sendo possível a recuperação, pela falta de condições técnicas, o seguro faz a indenização em espécie ou promove a substituição por outro imóvel.

b) *Seguro de Morte e Invalidez Permanente*

Destinado a quitar o saldo devedor do financiamento junto à instituição financiadora, na hipótese de o tomador morrer ou ficar inválido para o trabalho.

Este seguro se constitui em importante fator de proteção para a família do tomador do empréstimo, uma vez que ocorrendo qualquer imprevisto, pelo menos, não tem o dissabor de arcar com a dívida do financiamento da moradia, que na maioria dos casos é o item que mais pesa no orçamento familiar. A apólice em vigor cobre todos os casos de sinistro incluindo o suicídio.

c) *Seguro de Responsabilidade Civil do Construtor*

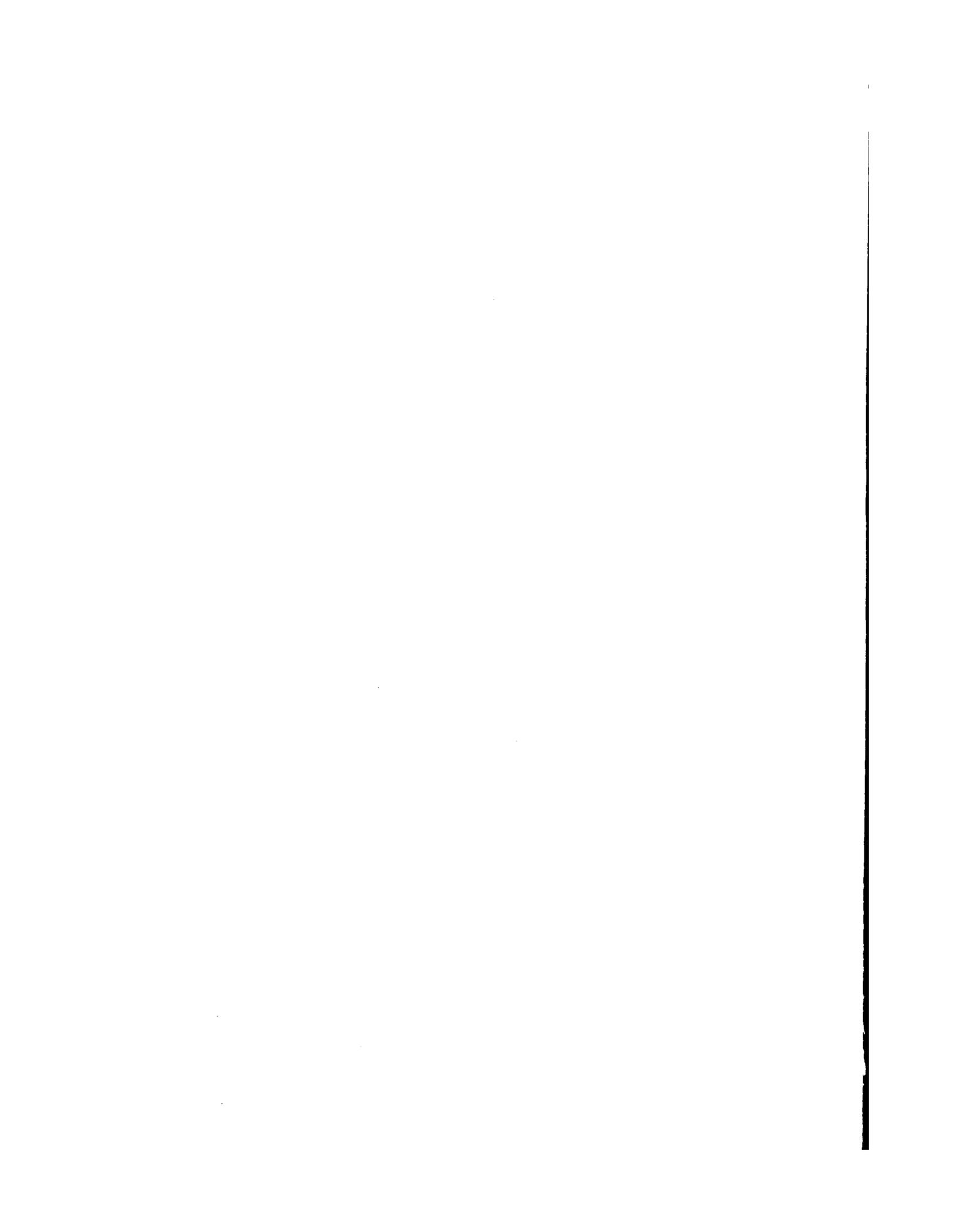
Destinado a cobrir danos provocados a terceiros durante a fase de construção dos empreendimentos imobiliários.

d) *Seguro de Crédito*

Destinado a ressarcir as instituições financeiras do valor do empréstimo concedido nos casos de execução de dívidas em que o objeto executado não for suficiente para cobrir a dívida ainda remanescente.

A cobertura deste seguro se dá após a revenda da unidade quando são abatidas todas as despesas incorridas na execução e verificado se o valor da venda é suficiente para quitar o saldo devedor. Caso não seja, o seguro de crédito cobre a diferença (90%). Havendo sobra, o valor é devolvido ao tomador do empréstimo.

Este seguro existiu somente até 1984 quando foi extinto para as novas operações assinadas a partir daquele ano e também para as anteriores cujo financiamento foi inferior a 1.800 UPC que representam atualmente cerca de US\$ 25.000,00.



X. O DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO

Os números sobre o déficit habitacional brasileiro sempre foram tema de controvérsia. Desde a década 80 tem sido divulgado pelos órgãos da imprensa, e por boa parte dos que se pronunciam sobre o assunto, que a falta de moradias gira entre 10 e 12 milhões de unidades.

Até o início dos anos 90, essas estimativas careciam de bases técnicas e científicas. Porém, dois trabalhos abordando o assunto foram editados e trouxeram informações importantes que estão sendo utilizadas para a elaboração das estratégias para equacionar o problema.

Um desses estudos, denominado "MORADIA NO BRASIL Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro" foi elaborado por Eleutério da Silva Prado e Eli Roberto Pelin, pesquisadores da FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, com o patrocínio da CBMM - Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração.

No referido trabalho, os autores conceituam o déficit habitacional em três grandes grupos. Quais sejam:

- a) déficit por moradia deficiente (MD) - compreende moradias deficientes frente aos padrões culturais vigentes na sociedade brasileira. Ou seja, moradias que não possuem canalização interna de água e rede de esgoto;
- b) déficit por moradia conjunta (MC) - compreende moradias ocupadas por mais de uma família;
- c) déficit por moradia precária (MP) - compreende moradias que não apresentam condições adequadas de ser ocupadas. Enquadram-se neste conceito as moradias improvisadas, como lojas, salas, prédios em construção, casas de taipa não revestida ou madeira aproveitada, casas cobertas de palha ou sapé, meros quartos ou cômodos etc.

O trabalho estima o déficit habitacional para o ano de 1992 e também aborda o volume de recursos necessários para equacionar o problema, cujos resultados por região geo-econômica se encontram nos quadros a seguir:

BRASIL: DÉFICIT HABITACIONAL ESTIMADO PARA 1992.

Região	Nº de Famílias (em 1.000)	Déficit em Milhares de Famílias			
		MD	MC	MP	Total
Nordeste	10.347	3.973	712	1.812	6.497
Sudeste	18.192	1.523	1.053	675	3.251
Sul	6.486	898	394	184	1.476
C. Oeste	2.746	603	149	268	1.020
Norte	1.201	252	139	108	499
Total	38.972	7.249	2.447	3.047	12.743

Fonte: MORADIA NO BRASIL - Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro.

MD = déficit por moradia deficiente. MC = déficit por moradia conjunta. MP = déficit por moradia precária.

Pelo quadro, observa-se que o déficit habitacional está concentrado na região nordeste (51%) que é exatamente a que contempla a população de menor poder aquisitivo. Outro dado interessante relativo ao déficit da região nordeste é a constatação do elevado número de moradias habitadas por mais de uma família (55% do total de moradias enquadradas neste conceito).

Também se verifica que 57% do déficit foi identificado no conceito de "déficit por moradia deficiente". Portanto, mais da metade da carência habitacional não representa um problema de construção de novas habitações, são investimentos a ser realizados em infra-estrutura, para proporcionar às unidades condições de habitabilidade.

Portanto, o déficit no conceito de moradias novas envolve cerca de 5,4 milhões de unidades, de acordo com o estado elaborado pelos pesquisadores da FIPE.

No que se refere à segmentação do déficit entre área urbana e rural, o estudo apresenta os seguintes resultados:

BRASIL: DÉFICIT HABITACIONAL POR ÁREA URBANA E RURAL.

Área	Nº de Famílias (em 1.000)	Déficit em Milhares de Famílias			
		MD	MC	MP	Total
Urbana	29.729	3.033	1.921	1.446	6.400
Metropolitana	13.804	827	855	623	2.305
Restante	15.922	2.206	1.066	823	4.095
Rural	9.246	4.216	526	1.601	6.343
Total	38.972	7.249	2.447	3.047	12.743

Fonte: MORADIA NO BRASIL - Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro.

Do déficit estimado de 12 milhões 743 mil moradias, constata-se que metade se localiza nas denominadas áreas urbanas e a outra metade nas áreas rurais, apesar de mais de 75% da população se concentrar nas áreas urbanas.

No que se refere ao efetivo déficit por moradias (conjuntas e precárias) existente nas áreas urbanas, o estudo apresenta a segmentação em função do nível de renda mensal dos indivíduos a ser atendidos, cujos dados são os seguintes:

BRASIL: DÉFICIT HABITACIONAL NAS ÁREAS URBANAS POR CLASSE DE RENDA

Classe de renda em Sal. Mínimo	Nº de Famílias (em 1.000)	Déficit em Milhares de Famílias		
		MC	MP	Total
Até 1	2.747	192	328	520
De 1 a 2	4.651	311	407	718
De 2 a 5	9.841	637	710	1.347
De 5 a 10	6.449	404	0	404
De 10 a 20	3.739	233	0	233
Acima de 20	2.299	143	0	143
Total	29.726	1.920	1.445	3.365

Fonte: MORADIA NO BRASIL - Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro.

Nas áreas urbanas, cerca de 77% do déficit por moradias conjuntas e precárias atinge indivíduos com renda de até 5 salários mínimos (cerca de US\$ 550,00 mensais). Famílias com renda de até 2 salários mínimo, concentram 37% das carências.

Os pesquisadores da FIPE reconhecem que não é possível equacionar o déficit da população de baixa renda sem a utilização de recursos orçamentários, pela falta de capacidade de pagamento do público alvo a ser atingido. A estimativa das unidades a ser construídas nas áreas urbanas que dependerão de tais recursos, pode ser visualizada no quadro a seguir:

BRASIL: DÉFICIT ALVO PARA MORADIAS DE 30 M2

Região	Déficit em mil moradias		
	Total	Subsidiável	Não Subsidiável
Nordeste	1.052	940	112
Sudeste	1.440	1.074	366
Sul	362	264	98
Centro Oeste	265	221	44
Norte	246	203	43
Total	3.365	2.702	663

Fonte: MORADIA NO BRASIL - Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro.

Para resolver a questão de novas moradias para as camadas da população de baixa renda nos próximos de 10 anos, os pesquisadores da FIPE estimam a necessidade US\$ 2 bilhões e 600 milhões anuais totalizando, assim, US\$ 26 bilhões a ser bancados com recursos orçamentários. Como o Brasil não tem condições de alocar tais recursos, pode-se concluir o problema não será equacionado tão cedo.

Outro estudo sobre déficit habitacional, que teve patrocínio da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento, foi elaborado pela Fundação João Pinheiro, sendo concluído em 1995 e tomou como base os dados levantados pelo Censo Demográfico de 1991 elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

No desenvolvimento do estudo, a Fundação João Pinheiro atribuiu ao déficit habitacional os seguintes conceitos:

- a) **déficit habitacional** - representa a necessidade de novas moradias, para substituir unidades habitacionais precárias ou que sejam objeto de coabitação familiar;
- b) **moradias inadequadas** - representam a carência ou inadequação de todos ou pelo menos um dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e coleta de lixo, ou as que apresentem adensamento interno excessivo;
- c) **necessidades habitacionais** - representam o somatório do déficit habitacional e das moradias inadequadas.

O referido estudo quantifica o déficit habitacional em 5,6 milhões de unidades, sendo 4 milhões nas regiões urbanas e 1,6 milhão nas regiões rurais.

O estudo também apresenta a estratificação do déficit segundo a classe de renda dos indivíduos, cujos resultados encontram-se nos quadros a seguir:

DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

Novas Moradias - 1995

Classe/Renda em Sal. mínimos	Déficit (Número de famílias)	Déficit %
Até 2	3.481.969	62
de 2 a 5	1.419.287	25
acima de 5	717.307	13
Total	5.618.563	100

Fonte: Fundação João Pinheiro, in Política Nacional de Habitação. Secretaria de Política Urbana do MPO.

DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

Novas Moradias Urbanas - 1995

Classe/Renda em Salários mínimos	Déficit (Número de famílias)	Déficit %
Até 2	2.192.327	55
de 2 a 5	1.156.948	29
acima de 5	623.497	16
Total	3.972.772	100

Fonte: Fundação João Pinheiro, in Política Nacional de Habitação. Secretaria de Política Urbana do MPO.

DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

Novas Moradias Rurais - 1995

Classe/Renda em Salários mínimos	Déficit (Número de famílias)	Déficit %
Até 2	1.289.642	78
de 2 a 5	262.339	16
acima de 5	93.810	6
Total	1.645.791	100

Fonte: Fundação João Pinheiro, in Política Nacional de Habitação. Secretaria de Política Urbana do MPO.

É importante verificar que o déficit quantificado pela Fundação João Pinheiro demonstra que 62% da falta de moradias concentram-se em famílias com renda mensal de até 2 salários mínimos (cerca de US\$ 220,00).

O equacionamento desse déficit é o grande desafio a ser resolvido, na medida em que exige a busca de alternativas para produzir moradias destinadas a quem tem pouca ou nenhuma capacidade de pagar os encargos mensais.

No que se refere às moradias consideradas inadequadas, o referido estudo da Fundação João Pinheiro apresenta os seguintes dados:

BRASIL: MORADIAS INADEQUADAS - 1995

TIPO DE INADEQUAÇÃO	MIL DOMICÍLIOS
Adensamento excessivo ou necessidade de ampliação	2.448
Carente de infra-estrutura	5.583
Inadequação na infra-estrutura	5.058
Subtotal	10.641
Total	13.089

Fonte: Fundação João Pinheiro, in Política Nacional de Habitação. Secretaria de Política Urbana do MPO.

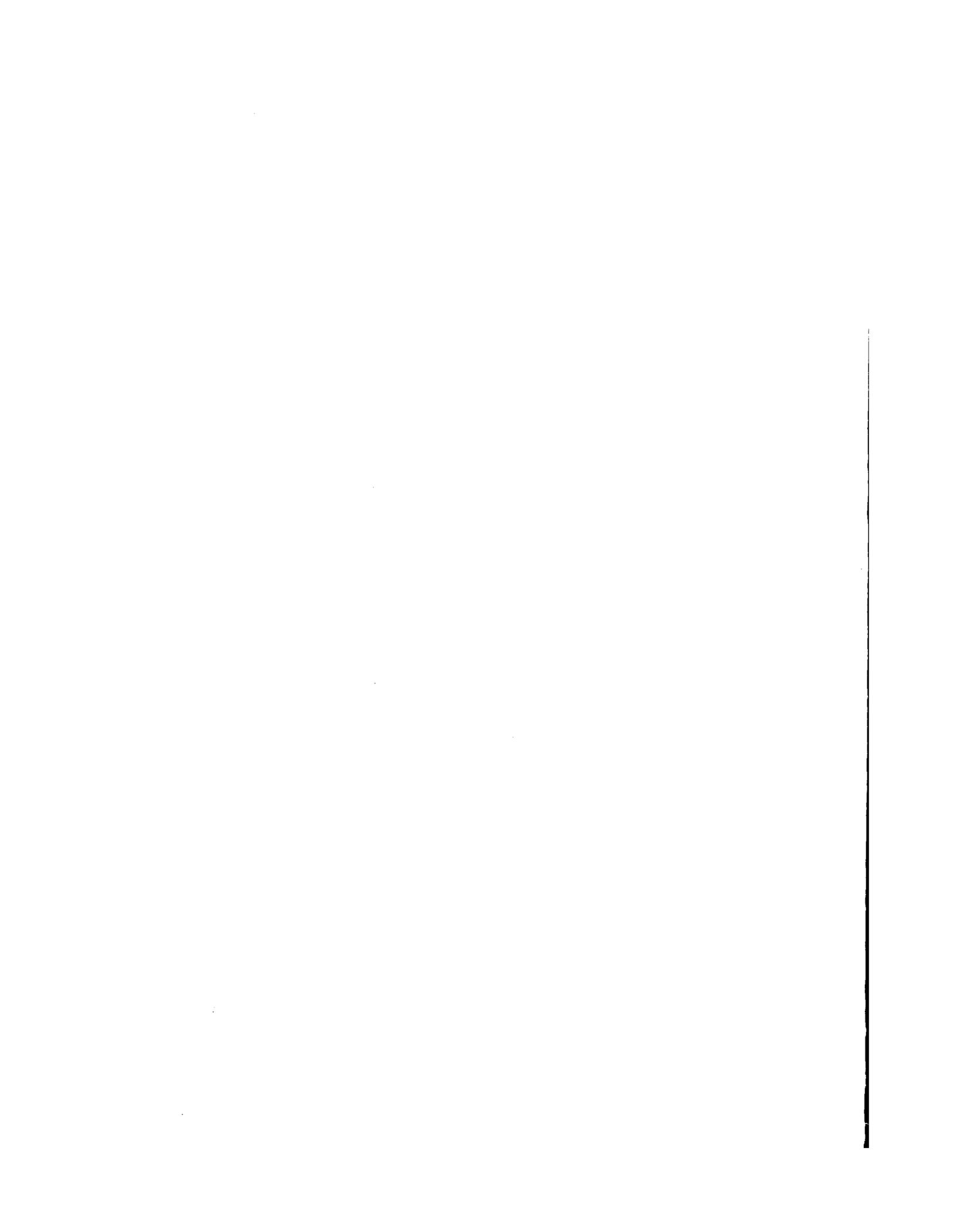
Constata-se, deste modo que, de acordo com o trabalho elaborado pela Fundação João Pinheiro, a questão habitacional brasileira envolve cerca 13 milhões de famílias (5,6 de novas moradias e 7,4 que necessitam de infra-estrutura para terem melhores condições de habitabilidade), sem contar aquelas que se formam a cada ano.

Os dois estudos, apresentam resultados bastante semelhantes, no que se refere à necessidade de construção de novas moradias. Pesquisadores da FIPE estimam o número em 5,4 milhões e os da Fundação João Pinheiro em 5,6 milhões. É possível que a pequena divergência se deva ao momento de elaboração dos estudos, na medida em que um foi concluído em 1992 e o outro em 1995.

No que se refere ao número de moradias que apresentam algum tipo de carência, as estimativas são mais próximas ainda. Os pesquisadores da FIPE indicam 7,3 milhões de moradias e os pesquisadores da Fundação João Pinheiro afirmam ser de 7,4 milhões.

Uma conclusão que pode ser extraída dos dois estudos é que o déficit por novas moradias situa-se muito próximo do número de unidades financiadas pelo Sistema Financeiro da Habitação até o final de 1996.

A grandeza dos números demonstra que o déficit habitacional é uma questão que não pode ser relegada a um segundo plano. Por outro lado, não é possível se admitir que serão necessários outros 33 anos para financiar as 6 milhões de novas moradias.



XI. EVOLUÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS HABITACIONAIS

A participação e a importância do SFH no atendimento às necessidades habitacionais do País pode ser aferida pelo número de financiamentos concedidos até 1996 - mais de 6 milhões de unidades.

Os melhores resultados foram alcançados nos anos de 1976 a 1982 quando a média anual de unidades financiadas ficou em 414 mil. Nesse período, o maior volume de operações foi realizado nos anos de 1980, 1981 e 1982, haja vista a média ter ficado em 544 mil unidades, com destaque para o ano de 1980, quando o SFH viabilizou a moradia de 627 mil famílias.

Admitindo a hipótese de o SFH não ter entrado em crise e que a partir de 1983 fosse mantida a média anual dos financiamentos realizados no triênio 1980/1982, nos 14 anos seguintes teria sido possível viabilizar o moradia digna a 7 milhões e 600 mil famílias.

Entretanto, pelos motivos já abordados, não foi isso o que ocorreu. Nos 14 anos compreendidos entre 1983 e 1996, o número de moradias financiadas pelo SFH totalizou apenas 1 milhão e 900 mil unidades, ou cerca de 135 mil em média a cada ano.

O desempenho ocorrido a partir de 1983 demonstra claramente a incapacidade de o Sistema Financeiro da Habitação equacionar o crônico problema da escassez de moradias.

Por outro lado, devido às proporções que o déficit habitacional atingiu, enfrentá-lo significa promover uma revisão profunda no modelo atual, porque é necessário suprir as carências reprimidas ao longo dos últimos anos e também criar mecanismos capazes de atender à demanda por novas moradias pelas famílias que se formam a cada ano.

O Quadro a seguir apresenta a evolução das unidades financiadas pelo SFH ao longo de sua existência, considerando operações dos agentes que atuam no SBPE e as firmadas com recursos do FGTS.

No período 1976-82, as operações contratadas na área de interesse social apresentaram uma evolução bastante positiva, destacando-se o elevado número de unidades financiadas nos anos de 1978, 1980 e 1982. De 1983 a 1985 o número de financiamentos caiu drasticamente, não apenas na área de interesse social mas em todos os demais segmentos do SFH, refletindo os problemas pelo lado da captação de recursos.

Neste sentido, merece ser lembrado que o ano de 1983 marcou o início da crise global do SFH, quando os principais mecanismos responsáveis pelo seu funcionamento passaram a apresentar um comportamento extremamente adverso.

A redução dos níveis de financiamento do Sistema a partir de então pode ser atribuída à conjugação de vários fatores. Dentre os quais se destacam as elevadas taxas inflacionárias, a recessão, o desemprego e o achatamento dos salários.

SFH: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MORADIAS FINANCIADAS
Em unidades

Anos	FGTS		SBPE		TOTAL	
	No Período	Acumulado (a)	No Período	Acumulado (b)	No Período	Acumulado (a + b)
1970	ND	ND	ND	ND	108.113	666.776
1971	ND	ND	ND	ND	115.172	781.948
1972	ND	ND	ND	ND	95.569	877.517
1973	ND	520.000	ND	454.000	96.483	974.000
1974	35.937	555.937	60.268	514.268	96.205	1.070.205
1975	77.417	633.354	64.512	578.780	141.929	1.212.134
1976	164.353	797.707	109.410	688.190	273.763	1.485.897
1977	209.709	1.007.416	58.008	746.194	267.713	1.753.610
1978	279.516	1.286.932	58.133	804.327	337.649	2.091.259
1979	274.238	1.561.170	108.985	913.312	383.223	2.474.482
1980	366.808	1.927.978	260.534	1.173.846	627.342	3.101.824
1981	198.514	2.126.492	266.884	1.440.730	465.398	3.567.222
1982	282.384	2.408.876	258.745	1.699.475	541.129	4.108.351
1983	32.685	2.441.561	44.562	1.744.037	77.247	4.185.598
1984	43.551	2.485.112	42.807	1.786.844	86.358	4.271.956
1985	25.005	2.510.117	34.652	1.821.496	59.657	4.331.613
1986	44.350	2.554.467	62.312	1.883.808	106.662	4.438.275
1987	99.227	2.653.694	132.005	2.015.813	231.232	4.669.507
1988	98.249	2.751.943	181.834	2.197.647	280.083	4.949.590
1989	31.617	2.783.560	68.089	2.265.736	99.706	5.049.296
1990	165.617	2.949.177	74.993	2.340.729	240.610	5.289.906
1991	359.719	3.308.896	41.050	2.381.779	400.769	5.690.675
1992	43.801	3.352.697	64.887	2.446.666	108.688	5.799.363
1993	4.256	3.356.953	53.708	2.500.374	57.964	5.857.327
1994	ND	3.356.953	61.384	2.561.758	61.384	5.918.711
1995	ND	3.356.953	46.594	2.608.352	46.594	5.965.305
1996	ND	3.356.953	38.286	2.646.638	38.286	6.003.591

Fonte: BNH, BACEN e CEF (ND = Não conhecido).

Estes fatores provocaram elevação dos índices de inadimplência, conforme demonstra o quadro a seguir, que impactaram negativamente o nível dos retornos dos financiamentos firmados anteriormente:

SBPE: EVOLUÇÃO DOS ÍNDICES DE INADIMPLÊNCIA

Anos	Até 3 prestações em atraso	Mais de 3 prestações em atraso	Total %
	%	%	
1980	21,8	4,3	26,1
1981	24,1	3,7	27,8
1982	28,7	4,8	33,5
1983	34,1	12,3	46,4
1984	31,5	23,1	54,6
1985	28,3	25,3	53,6
1986	32,5	13,8	46,3
1987	32,2	8,2	40,4
1988	19,0	6,3	25,3
1989	31,8	3,5	35,3
1990	34,2	5,2	39,4
1991	38,5	6,7	45,2
1992	30,4	5,9	36,3
1993	24,5	5,8	30,3
1994	27,1	6,5	33,6
1995	39,0	10,9	49,9
1996	38,7	14,1	52,8

Fontes: BNH e BACEN

A inadimplência propriamente dita é caracterizada quando o adquirente acumula mais de três prestações sem pagamento. Pelo quadro se observa que o período crítico ocorreu nos anos de 1984 e 1985 quando cerca de ¼ dos mutuários se encontravam nessa situação.

Merece ser reiterado que nesse período era muito comum ocorrerem dações em pagamento, com os adquirentes enviando as chaves dos apartamentos e casas pelo correio aos agentes financeiros. Parte disso se devou à crise de desvalorização dos imóveis que gerou situações em que o saldo devedor do empréstimo superava em muito o valor de mercado das unidades financiadas.

Esta situação foi revertida em 1996, com a edição do Plano Cruzado, que provocou uma valorização nos ativos reais, com destaque para os imóveis. Além da valorização, a redução no valor dos encargos mensais, como decorrência da determinação dos mesmos tomando por base a média dos valores pagos nos últimos 12 meses, também contribuiu para que a redução dos índices de inadimplência.

Esse critério de determinação dos encargos mensais proporcionou aos adquirentes um subsídio em torno de 40%. A contra partida disto, no entanto, como comentado no tópico sobre o FCVS, foi a redução no nível de retornos com o consequente agravamento das responsabilidades do referido Fundo.

A despeito da queda dos financiamentos firmados pelos agentes que atuam no Sistema Financeiro da Habitação, dados extraídos do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios, elaborados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, demonstram que entre 1980 e 1995 houve um acréscimo de 13 milhões 759 mil moradias.

Nesse período, o SFH possibilitou a aquisição de 2 milhões 863 mil moradias. Portanto, cerca de 10,9 milhões de unidades foram financiadas ou construídas por processos alternativos.

Além do elevado número de unidades que não contaram com a participação dos agentes do SFH, também se observa uma melhora sensível nas condições de habitabilidade das moradias. Enquanto em 1980 somente 13,8 milhões, ou 55% do total, estavam ligas à rede geral de água, em 1995 esse número passou para 28 milhões, representando cerca de 72% do total de domicílios.

No que se refere às condições sanitárias, observa-se que no período houve uma redução nominal das moradias que não dispõem de qualquer ligação à rede de esgoto. Em 1980, 5.510 mil moradias, ou 21% do total, se encontravam nesta situação. Em 1995 esse número caiu para 4.438 mil, ou 11%, apesar do número total de domicílios ter apresentando um incremento superior a 13 milhões de unidades.

O quadro a seguir apresenta dados detalhados sobre a evolução dos domicílios e suas condições de habitabilidade.

BRASIL: SITUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS

Especificação	Número de Domicílios em Mil Unidades		
	1980	1991	1995
a) Condição de Ocupação			
Próprio	15.547	24.262	28.033
Alugado	5.682	5.689	5.634
Cedido	3.572	4.546	5.104
Outra Condição	374	238	198
Sem Declaração	36	-	1
TOTAL	25.211	34.735	38.970
b) Rede de água			
Rede Geral	13.843	24.562	27.758
Poço ou Nascente/outro	11.330	10.173	9.209
Sem Declaração	38	-	3
TOTAL	25.211	34.735	38.970
c) Instalações Sanitárias			
Rede Geral	6.991	12.257	15.409
Fossa Septica	3.896	5.942	7.976
Fossa Rudimentar/outro	8.363	11.363	11.174
Não tem	5.510	5.098	4.438
Sem Declaração	451	75	3
TOTAL	25.211	34.735	38.970

Fonte: IBGE - Censo Demográfico e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

XII. FORMAS DE FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS EM CURSO

Como mencionado anteriormente, apesar do SFH só ter financiado cerca de 2.863 mil unidades entre 1980 e 1995, o número de domicílios no Brasil cresceu 13,8 milhões de unidades demonstrando que outras alternativas estão sendo adotadas pela população para melhorar as condições de moradia.

Boa parte das 11 milhões de unidades produzidas sem recursos do SFH foram construídas diretamente pelos indivíduos mediante contratação de mão-de-obra e aquisição de material de construção com recursos próprios. Este procedimento é muito comum nos pequenos centros urbanos e nas periferias das grandes cidades onde os terrenos são adquiridos e a construção é feita em etapas, muitas vezes com o morador construindo um cômodo para ocupar enquanto o restante da moradia é concluído.

Além disso, a carência de recursos do SFH levou o setor da construção civil a desenvolver alternativas para permitir a comercialização das unidades produzidas, em sua grande maioria, voltadas para o atendimento das camadas da população que compõem as classes média e alta.

Para o segmento da população de menor poder aquisitivo, também foram desenvolvidos vários programas por governos estaduais e municipais. Na mesma linha, o Conselho Curador do FGTS, principalmente, a partir de 1995, aprovou uma série de programas, alguns já em execução e outros em fase de implementação.

Neste tópico, estão detalhadas as principais características e condições dos programas em execução, tanto aqueles direcionados para o segmento de mercado como os voltados para as camadas da população de menor poder aquisitivo.

A. PROGRAMAS VOLTADOS PARA O SEGMENTO DE MERCADO

1. Operações Financiadas pelos Agentes do SBPE

De acordo com a regulamentação em vigor, Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 1.980, de 30.4.93, os recursos captados por intermédio das cadernetas de poupança, devem ser aplicados considerando o seguinte direcionamento:

- 15% recolhidos ao Banco Central a título de encaixe obrigatório;
- 70% em financiamentos habitacionais:
 - 56% âmbito do SFH;
 - 14% taxas de mercado;
- 15% disponibilidades financeiras e operações de faixa livre.

Operações classificadas como de âmbito do SFH

No que diz respeito aos financiamentos habitacionais, no mínimo 80% do 70% (ou 56% do total) devem ser aplicados em operações conceituadas com de âmbito do

SFH. Tais operações devem obedecer os seguintes requisitos quando de sua contratação.

- a) em relação aos tomadores dos financiamentos:
 - não podem deter, em qualquer parte o País, outro financiamento nas condições do SFH estabelecidas para o referido Sistema;
 - não podem ser proprietários ou promitentes compradores de imóvel residencial no atual local de domicílio nem onde pretendem fixá-lo.
- b) em relação aos imóveis a ser financiados:
 - valor máximo de avaliação igual a R\$ 180.000,00;
 - valor máximo de financiamento igual a R\$ 90.000,00.
- c) condições de retorno:
 - prazo de amortização limitado a 20 anos;
 - taxa de juros máxima para o mutuário final de 12% ao ano;
 - inclusão obrigatória na apólice de Seguro Habitacional do SFH;
 - sistema de amortização contratado entre o tomador e o emprestador. O Sistema mais utilizado, no entanto, é o Sistema de Amortização Francês, também conhecido como Tabela Price.
- d) atualização das operações:
 - i) Saldo devedor. O saldo devedor é corrigido mensalmente pelo mesmo índice de atualização dos depósitos de poupança, critério que vem sendo adotado desde 1987 (até essa data, a periodicidade de reajuste dos saldos era trimestral).

Operacionalmente, o índice de correção é aplicado ao saldo devedor antes de o mesmo ser deduzido do valor correspondente ao da amortização imbutida na prestação.

- ii) Encargo mensal. No que se refere ao reajuste das prestações, desde 1993, com a edição da Lei nº 8.692, de 28.7.93, as operações enquadradas no âmbito do SFH obedecem dois planos. A saber:

- **Plano de Equivalência Salarial - PES:** os aumentos das prestações se dão com a mesma periodicidade e mesmo índice recebido nos aumentos salariais.

Merece ser destacado que atualmente os aumentos salariais são definidos em negociação livre entre empregadores e empregados e não têm sido observados aumentos com periodicidade inferior a um ano. Muito pelo contrário, várias categorias têm ficado até 18 meses sem aumento salarial.

No entanto, em decorrência de existirem várias categorias profissionais, é impossível aos agentes financeiros conhecer o efetivo aumento recebido pelos trabalhadores. Assim, na prática, as prestações estão sendo reajustadas anualmente pelo índice dos últimos 12 meses que atualizam os saldos devedores.

Para proteger os tomadores dos empréstimos, no que se refere ao comprometimento de sua renda com o pagamento do encargo, a própria Lei nº 8.692 obriga o agente financeiro a revisar o valor do encargo sempre que este supere 30% da renda.

Como os saldos devedores são atualizados mensalmente pelo mesmo índice aplicado aos depósitos de poupança e o tomador do empréstimo tem o direito de solicitar revisão do índice de reajuste aplicado ao encargo mensal, existe a possibilidade da formação de saldo residual ao final do prazo pactuado.

Porém, desde 1993 não existe mais o mecanismo do FCVS para assumir este resíduo. Assim, para minimizar a sua formação são adotados os seguintes mecanismos:

- aplicação de um coeficiente (previsto em legislação) à primeira prestação correspondente a 12% de forma a aumentar sua capacidade de amortização;

-restrição pelo agente financeiro quanto ao comprometimento de renda inicial, para evitar que o mesmo ultrapasse os 30% máximos previstos na Lei nº 8.692/93. Nas operações atuais, o comprometimento médio inicial tem sido fixado em torno de 20%.

-edução no valor financiado em relação ao da avaliação dos imóveis, de forma a melhorar as garantias dos agentes financeiros. Atualmente, o mercado tem adotado o parâmetro máximo de cerca de 60%.

Além disto, a própria Lei nº 8.692 estabelece que a cada 12 meses o agente financeiro deve recalcular o encargo mensal, considerando o saldo devedor e o prazo remanescente, para verificar se a dívida será amortizada no prazo pactuado. Em caso negativo, o diferencial pode ser pago à vista ou em prestações mensais após o término do prazo contratual, não podendo superar 50% do original.

A Lei nº 8.692 também estabelece outros mecanismos para quitação do saldo residual. Entretanto, tais mecanismos não têm sido praticados pelos agentes financeiros. São eles:

- seguro especialmente contratado pelo mutuário para esse fim; e
- reservas constituídas pela contribuição voluntária de mutuários, administradas pela instituição financiadora, e relativas às respectivas operações de financiamento habitacional.

EXEMPLO DE UMA OPERAÇÃO CONTRATADA NO PES:

Especificação	Valores
Valor de avaliação (R\$)	100.000,00
Valor do financiamento (R\$)	50.000,00
Prazo de amortização (meses)	180
Taxa de juros (% ao ano)	12
Amortização e Juros (R\$)	650,15
Seguros (R\$)	107,70
Total do Encargo (R\$)	757,86
Renda Exigida (R\$)	3.789,29
Comprometimento de Renda (%)*	20,00

* Este parâmetro pode ser diferente de agente para agente.

- **Plano de comprometimento de renda - PCR:** Por este plano, as prestações são reajustadas mensalmente pelo mesmo índice de correção do saldo devedor. Em consequência, não têm o acréscimo do coeficiente na primeira prestação.

A exemplo do que ocorre nos contratos firmados no PES, também no PCR, a Lei nº 8.692 possibilita ao mutuário revisar o valor do encargo mensal, na hipótese deste superar 30% da renda, com o resíduo podendo ser pago pelos mesmos critérios estabelecidos para as contratações firmadas no PES.

Além destes planos de reajuste, o SFH convive com uma série de outros contratados anteriormente a 1993. Dentre eles existem reajustes anuais e semestrais pelos mais diversos indexadores (UPC, Salário Mínimo, Aumento salarial etc.), cujo detalhamento não cabe no momento.

Operações classificadas como Taxas de Mercado

Esta faixa tem por objetivo viabilizar a contratação de operações cujo tomador do recurso ou a unidade a ser financiada não obedeça a alguma das condições mencionadas no ítem anterior. Verificando-se a restrição de quaisquer das condições, a operação pode ser feita, desde que o agente financeiro tenha margem (14%) com as condições de retorno (prazo, juros, sistema de amortização, forma de reajuste) sendo negociadas entre as partes.

Na hipótese de a instituição realizar a operação e com isso ultrapassar o limite de 14% estabelecido para operações a taxas de mercado, o valor excedente será debitado de suas reservas bancárias pelo Banco Central, sendo remunerado por apenas 80% da taxa de atualização dos depósitos de poupança.

Disponibilidades financeiras e operações de faixa livre

Neste ítem, os agentes financeiros, além dos recursos necessários para atender os saques, podem enquadrar operações não habitacionais autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional, as quais são firmadas mediante condições negociadas entre os emprestadores e os tomadores dos empréstimos. As principais operações passíveis de ser enquadradas nesta faixa são as seguintes:

- financiamentos de imóveis comerciais;
- financiamentos para reforma e ampliação de imóveis habitacionais;
- financiamentos para a aquisição de material de construção;
- financiamentos de capital de giro a empresas produtoras e distribuidoras de materiais de construção;
- financiamento de capital de giro a empresas incorporadoras;
- aquisição de direitos creditórios de outras instituições financeiras;
- arrendamento mercantil de bens imóveis;
- empréstimos garantidos por hipotecas de imóveis.

2. Operações sem Interveniência dos Agentes do SBPE

Devido à escassez de recursos e da superaplicação (Agentes financeiros estão com mais de 70% dos recursos captados por intermédio das cadernetas de poupança em financiamentos habitacionais) que os agentes do SBPE passaram a apresentar, decorrente dos reflexos (transferência de recursos para o Banco Central) do Plano de Estabilização Econômica instituído em março de 1990 (Plano Collor), o próprio setor da construção procurou alternativas para não ficar totalmente paralisado.

As incorporadoras e construtoras passaram a desenvolver sistemas próprios financiando diretamente os adquirentes. Dentre os planos mais conhecidos, podem-se mencionar os "Plano 100", "Plano Fácil" e "Plano Melhor".

Por estes planos, os adquirentes pagam determinadas parcelas durante a fase de construção, para integralizar uma parte do valor do imóvel a ser adquirido. Após o recebimento das chaves a parte não quitada é paga em até 100 prestações mensais diretamente à construtora.

Na quase totalidade dos casos, a entrega das chaves é feita mediante sorteio, à medida em que as primeiras unidades são concluídas. Normalmente, estes empreendimentos compreendem mais de um bloco de apartamentos.

Estas alternativas, apesar do sucesso alcançado no início dos anos 90, também estão apresentando problemas, na medida em que as incorporadoras e construtoras tiveram que assumir funções que não fazem parte de suas atividades normais. Com isso, além da construção dos empreendimentos, foram obrigadas a criar estruturas voltadas para a administração de créditos, passando a conviver com todos os problemas inerentes ao relacionamento com os mutuários.

Por sua vez, com a edição do Plano Real, as construtoras e incorporadoras foram proibidas de firmar contratos prevendo correção dos saldos e encargos por índices diferentes daqueles que representam a variação dos preços do próprio setor. Como boa parte delas se utiliza de empréstimos junto ao setor bancário, onde a atualização das operações é feita pelos mesmos índices que corrigem os depósitos de poupança, correrem riscos de os retornos serem insuficientes para quitar tais empréstimos.

B. OPERAÇÕES VOLTADAS PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

Tanto em nível de governo federal como nas esferas municipal e estadual, têm sido desenvolvidas alternativas para minimizar o problema da moradia da população de mais baixa renda. Estas alternativas podem ser segmentadas em dois grupos, considerando os recursos utilizados.

1. Operações firmadas com recursos do FGTS

Como mencionado anteriormente, as operações contratadas com recursos do FGTS nos anos de 1990 e 1991 comprometeram o orçamento do Fundo pelos anos seguintes inviabilizando a contratação de novas operações.

Somente a partir de 1995 foram aprovados novos programas pelo Conselho Curador do FGTS, dentre os quais se destacam os seguintes:

i) Programa de atendimento habitacional através do poder público - PRÓ-MORADIA: tem como objetivo apoiar o setor público no desenvolvimento de ações integradas e articuladas com outras políticas setoriais, que resultem na melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda, com rendimentos, preponderantemente, de até 3 salários mínimos.

Os recursos do FGTS são passados aos governos municipais e estaduais ou órgãos das respectivas administrações direta e indireta que, por sua vez, devem entrar com uma contrapartida na operação de até 10% do total de recursos.

Os desembolsos pelo FGTS são realizados em parcelas mensais, de acordo com o cronograma físico-financeiro das obras/serviços integrantes do contrato de empréstimo/repasso, com execução comprovada pelo Agente Financeiro, devendo ser integralizado simultânea ou antecipadamente, o valor da contrapartida estabelecido para o empreendimento.

O retorno dos recursos ao FGTS deve ser feito considerando juros de 5% ao ano e prazo de 180 meses, contado a partir do mês subsequente ao do término do prazo de carência. O prazo de carência corresponde ao previsto para a execução das obras, acrescido de até 2 meses, contado a partir do primeiro desembolso, limitado a 18 meses.

Os valores do saldo devedor e prestações de retorno são reajustados pelo mesmo índice e com a mesma periodicidade de atualização (mensal) dos saldos das contas vinculadas do FGTS.

O programa PRÓ-MORADIA abrange as seguintes modalidades operacionais:

a. Urbanização de áreas - Intervenções necessárias à segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em áreas inadequadas à moradia, visando a sua permanência ou realocação, através das seguintes ações: parcelamento de glebas, regularização fundiária, execução de obras e serviços de infraestrutura e equipamentos comunitários, aquisição e/ou produção de lotes urbanizados, construção de habitações e melhorias habitacionais;

b. Aquisição e/ou produção de lotes urbanizados - Intervenção destinada à aquisição ou produção de lotes, dotados de infraestrutura básica e urbanização que propiciem a ocupação imediata do lote;

c. Cesta de materiais de construção - Intervenções destinadas ao financiamento de materiais necessários à construção de unidades habitacionais em lotes urbanizados, em especial, aqueles mencionados na alínea anterior, bem como à ampliação e/ou melhorias de habitações, visando dotá-las de padrão mínimo de habitabilidade;

d. Infra-estrutura em conjuntos habitacionais - Ações destinadas à execução de infraestrutura que vise a adequada habitabilidade dos conjuntos habitacionais produzidos com recursos do FGTS, principalmente relacionados a "empreendimentos-problemas" gerados pelas operações contratadas até 1991;

e. Produção de conjuntos habitacionais - Ações que visam a execução de conjuntos habitacionais.

ii) Programa de Crédito Direto ao Consumidor para Compra de Material de Construção - CRED-MAC. Visa proporcionar melhores condições de moradia às famílias de baixa renda, mediante a concessão de crédito direto ao financiado, pessoa física, individualmente ou organizada sob a forma associativa, para a aquisição de materiais de construção visando a construção, conclusão, ampliação e reforma de habitação para uso imediato para residência do proponente.

As operações são intermediadas pelos agentes financeiros e os tomadores finais dos empréstimos não podem ter renda superior a 8 salários mínimos.

O desembolso dos recursos é feito na data contratualmente pactuada, ao vendedor do material, mediante apresentação da nota fiscal e recibo do comprador, respeitados os valores das parcelas mensais do cronograma estipulado no contrato de financiamento. O desembolso de cada parcela é condicionado à comprovação da aplicação do material referente ao desembolso do mês anterior.

O prazo para a execução das obras não pode superar 12 meses, contados a partir do primeiro desembolso.

O retorno pelo financiado deve ser feito em até 60 meses, admitindo-se prorrogação, como forma de resguardar o equilíbrio do contrato, com o valor da prestação sendo calculado considerando taxa de juros de até 5,6% ao ano.

O saldo devedor das operações é corrigido pelo mesmo índice e periodicidade de atualização do saldo das contas vinculadas e as prestações são reajustadas pelo mesmo índice e periodicidade dos aumentos salariais. Para compatibilizar o descasamento dos reajustes, sobre a prestação incide um fator de equalização definido periodicamente.

iii) Programa de crédito direto ao consumidor para aquisição de imóvel - CRED-CASA: visa proporcionar melhores condições de moradia às famílias de baixa renda, mediante a concessão de crédito direto ao financiado, pessoa física com renda de até

8 salários mínimos, para a aquisição de imóvel destinado ao uso imediato para residência do proponente.

O retorno deve ser feito pelo financiado em até 120 meses, considerando a prestação calculada com juros anuais de até 5,6%. O saldo devedor das operações é corrigido pelo mesmo índice e periodicidade de atualização do saldo das contas vinculadas e as prestações são reajustadas pelo mesmo índice e periodicidade dos aumentos salariais. Para compatibilizar o descasamento dos reajustes, sobre a prestação incide um fator de equalização definido periodicamente.

iv) Programa Carta de Crédito Individual: o objetivo deste programa é proporcionar ao adquirente, com renda de até 12 salários mínimos, melhores condições de negociação quando da aquisição de sua moradia, em decorrência de já possuir um financiamento pré-aprovado.

Após a concretização da aquisição e a conseqüente utilização da carta de crédito, o pagamento do empréstimo é feito em até 240 prestações mensais com taxas de juros variáveis em função do valor do financiamento.

O saldo devedor das operações é corrigido pelo mesmo índice e periodicidade de atualização do saldo das contas vinculadas e as prestações são reajustadas pelo mesmo índice e periodicidade dos aumentos salariais (PES) ou de acordo com o reajuste do saldo devedor (PCR).

v) Programa Carta de Crédito Associativo: visa incrementar a construção de unidades habitacionais e a execução de lotes urbanizados, mediante o financiamento à pessoa física, com renda mensal de até 12 salários mínimos, sob a forma associativa representada através de condomínios, sindicatos, cooperativas, associações ou pessoas jurídicas voltadas à produção habitacional.

A exemplo da Carta de Crédito Individual, após a concretização da aquisição e a conseqüente utilização dos recursos, o pagamento do empréstimo será feito em até 240 prestações com taxas de juros variáveis em função do valor do financiamento.

O saldo devedor das operações é corrigido pelo mesmo índice e periodicidade de atualização do saldo das contas vinculadas e as prestações são reajustadas pelo mesmo índice e periodicidade dos aumentos salariais (PES) ou de acordo com o reajuste do saldo devedor (PCR).

vi) Programa de Apoio à Produção da Habitações: visa direcionar recursos para a produção de empreendimentos habitacionais voltados para o público alvo do FGTS, previamente aprovado pelo Agente Operador (Caixa Econômica Federal) e Financeiro, com desembolso vinculado à comercialização efetiva de, no mínimo, 50% das unidades habitacionais.

Os empréstimos são concedidos a pessoas jurídicas, incorporadoras e construtoras, que ficam com a responsabilidade de fazer o retorno ao FGTS da parcela correspondente às unidades não negociadas ou negociadas sem financiamento pelos agentes do SFH.

Nestas operações, devem ser priorizadas as vendas para detentores de cartas de crédito. Ocorrendo esta situação, durante a produção, os recursos serão liberados parcialmente, em função do andamento das obras, reduzindo-se, proporcionalmente, a dívida da empresa junto ao agente financeiro.

O pagamento do empréstimo é feito em até 120 prestações calculadas considerando taxa de juros anual de 10%. O saldo devedor das operações e as prestações são reajustados pelo mesmo índice e periodicidade (mensal) de atualização do saldos das contas vinculadas.

vii) Utilização de recursos do FGTS na construção de moradia própria. Visa propiciar aos adquirentes de moradia ainda em construção a possibilidade de utilizar

parte dos recursos do FGTS para promover a integralização de recursos próprios em programa de construção de moradia própria realizado através de financiamento e de autofinanciamento que envolva cooperativa habitacional ou administradora de consórcio de imóveis residenciais em construção.

2. Operações desenvolvidas por órgãos Municipais e Estaduais

Alguns governos municipais e estaduais, com a utilização de recursos orçamentários, empréstimos obtidos no exterior e recursos do FGTS, também desenvolvem programas destinados a equacionar o déficit de moradias.

Vale ressaltar, porém, que os programas desenvolvidos em nível municipal e estadual são muito sujeitos a condicionantes políticas e, não raras vezes, a administração que assume abandona por completo os projetos da administração anterior.

A seguir destacamos alguns desses programas que estão em andamento:

i) Projeto Singapura: Implementado pela Prefeitura da cidade de São Paulo, tem como modelo a experiência adotada em Singapura. Consiste na construção de moradias voltadas para o atendimento da população que habita em favelas.

A construção é feita no próprio lugar onde se encontram os barracos evitando a remoção dos moradores. São prédios de 5 a 6 pavimentos construídos com a utilização de mão-de-obra local. Os moradores pagam prestações mensais em torno de meio salário mínimo.

ii) Programas financiados com recursos do Governo do Estado de São Paulo sob a coordenação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU, dentre os quais destacam-se:

a. Projeto Habiteto: Tem por objetivo repassar recursos às prefeituras para a aquisição de cestas de materiais e administração de obras, edificando-se as moradias pelo regime de autoconstrução;

b. Mutirão com associações: Programa de repasse direto para as associações de moradores que administram os recursos e realizam as construções;

c. Lotes Próprios: Destinado a financiar materiais, mão-de-obra e assessoria técnica às famílias que possuem lotes urbanizados;

d. Ação em Cortiços: Voltado para a recuperação e produção de moradias em cidades médias e grandes, visando a revalorização de áreas degradadas e a otimização da infra-estrutura;

e. Ação em Favelas: Voltado à recuperação das favelas, com a recuperação e/ou construção de novas moradias.

iii) Projeto Ecomoradia: Instituído pela prefeitura de Cuiabá, no Estado de Mato Grosso, para atender quem não dispõe de recursos para adquirir casa própria através dos programas tradicionais. Direcionado a famílias com renda mensal de até 2 salários mínimos.

Os protótipos das unidades habitacionais são feitos de madeira de baixíssimo custo: rejeitos industriais, não comercializáveis ou de difícil comercialização. Produção em linha industrial com elevada produtividade e baixos custos.

iv) Projeto Ecoassentamento: Também instituído pela prefeitura de Cuiabá, se destina a atender os camponeses sem terra e sem poder aquisitivo para adquirir a propriedade rural. A moradia é paga pelo beneficiário através da produção de mudas para o reflorestamento e o lote com o serviço de reflorestamento.

v) *Programa vida Melhor*: Instituído pela Cooperativa Habitacional de Londrina, no estado do Paraná, tem como objetivo assessorar a comercialização e construção de novas unidades habitacionais mediante o sistema de autofinanciamento.

vi) *Programa Casa Fácil*: outro programa desenvolvido pela COHAB de Londrina, em conjunto com a universidade estadual de Londrina, Sindicato da Indústria da Construção Civil e Clube de Engenharia. Fornece gratuitamente a elaboração de plantas residenciais para a construção ou ampliação de imóveis populares.

vii) *Programa Vilas de Oficinas*: Instituído pela COHAB de Curitiba, no Estado do Paraná, tendo como finalidade a construção e comercialização de unidades residenciais e pequenas oficinas, de forma a possibilitar que as famílias morem e trabalhem no mesmo local.

viii) *Programa Vilas Rurais*: criado pelo Governo do Estado do Paraná, em parceria com diversas prefeituras, tem por objetivo criar um "chão" para o bóia-fria (trabalhadores rurais sem vínculo empregatício) e sua família voltarem a ter suas raízes na terra, assegurando moradia e trabalho, de forma a minimizar o êxodo rural.

ix) *A política habitacional da prefeitura de Porto Alegre*, no Estado do Rio Grande do Sul, engloba três programas: More Melhor, Participando; Cooperativas Habitacionais e Mutirão.

a. **More melhor, participando**: destinado a regularizar e urbanizar áreas com ocupação consolidada, em parceria com as comunidades;

b. **Cooperativas Habitacionais**: desenvolvido através da abertura de poupança prévia para estruturar as cooperativas, constituídas por categoria profissional ou entidade que apresentam os interesses de cidadãos de baixa renda;

c. **Programa mutirão**: tem por princípio engajar os moradores em todas as etapas da construção das habitações, com a participação direta das comunidades. Cada família contribui com 80 horas mensais de trabalho nos finais de semana e feriados.

x) *Banco de materiais de construção*: implantado pelo governo do Estado de Pernambuco, tendo por objetivo a redução dos custos da produção de unidades habitacionais através da compra de materiais em larga escala. O Banco faz a intermediação de compra junto ao produtor e o entrega diretamente à população, segundo cota definida pelo valor do financiamento.

xi) *Programa Mutirão Habitacional*: Implantado pela COHAB do Estado do Piauí, visa reduzir o déficit de moradias para famílias comprovadamente carentes, na faixa de até 3 salários mínimos. O programa é implantado em áreas dotadas de infra-estrutura física, consistindo na edificação de unidades habitacionais tipo casas, construídas em regime de mutirão pelas próprias comunidades beneficiadas.

xii) *Programa COHAB Mais Fácil*: Também implantado pela COHAB-PI, destinado à construção de apartamentos em condomínios de dois ou três pavimentos para a população com renda de 3 a 9 salários mínimos.

xiii) *Programa VIVACASA*: Instituído pelo governo do Estado de Santa Catarina, prevê o atendimento a famílias com renda de até 12 salários mínimos mediante a utilização de recursos do FGTS e do Fundo Estadual de Habitação e dos Fundos Municipais. As operações compreendem a implementação de programas para lotes urbanizados, conjuntos habitacionais, unidades isoladas, mutirões, habitação rural etc.

A execução do programa está a cargo da COHAB - Santa Catarina e do Banco do Estado de Santa Catarina que, como agentes financeiros operam concedendo empréstimos às prefeituras e diretamente aos interessados.

xiv) *Programa Habitacional Nossa Terra*: Implementado pela prefeitura de São José do Rio Preto, do Estado de São Paulo, destinado a prevenir o surgimento de sub-

habitações através da venda de lotes urbanizados com água, luz, esgotos e equipamentos sociais.

xv) Programa Habitar é Cidadania: Instituído pelo Governo do Estado de Minas Gerais, propõe ações específicas e diferenciadas para cada tipo de realidade, destacando prioridades, preservando potenciais regionais e valorizando a cultura local.

Poderíamos enumerar uma série de outros programas que estão em execução. No entanto, preferi-mo-nos restringir a estes para demonstrar que a questão habitacional é uma preocupação de todos os segmentos governamentais, assim como do setor privado. Por estes programas, verifica-se que idéias existem muitas, o problema é baixo o volume de recursos para viabilizá-las.

XIII. SFI: NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO EM GESTAÇÃO

A estagnação que se encontra o Sistema Financeiro da Habitação é decorrência de uma série de fatores, os quais já foram comentados, mas merecem ser destacados os seguintes:

- a) interferências do Governo Federal, em contratos perfeitos e acabados, concedendo benesses aos adquirentes de uma forma indiscriminada, sem a preocupação de verificar se o beneficiado efetivamente necessitava do benefício;
- b) instabilidade econômica que levou a inflação a alcançar índices estratosféricos;
- c) reduzido número de fonte de recursos - basicamente FGTS e Cadernetas de Poupança;
- d) concentração de todos os riscos (originação, crédito, gestão, e descasamento de índices) inerentes a uma operação de financiamento imobiliário numa única parte envolvida - o agente financiador.

O modelo em desenvolvimento, cuja denominação é Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI tem como principais pressupostos a segmentação do público a ser atendido entre segmento de mercado e social e a implementação do mercado secundário de títulos lastreados por empréstimos hipotecários.

O SFI pretende, também, promover a diluição dos riscos que envolvem as operações.

- Originação: Fica com quem contrata a operação de financiamento que deverá centrar sua atuação na análise do tomador do crédito;
- Crédito: Fica com as Companhias Securitizadoras que serão as principais responsáveis pela dinamização do mercado secundário, adquirindo os créditos dos originadores para lastro dos títulos a ser negociados. Poderão ocorrer casos em que este risco será transferido para o adquirente do título, se o investidor optar por ter segregados os créditos que lastreiam seus títulos;
- Gestão: Fica com as empresas que irão gerir os contratos ao longo de sua existência. Esta atividade pode ser exercida pela própria instituição que origina o crédito ou outra que vier a ser contratada pela Companhia Securitizadora para realizar a tarefa. Tanto uma quanto outra serão remuneradas pelo trabalho executado;
- Descasamento de índices: Fica com os adquirentes dos títulos. Também denominados investidores, formam o segmento que deverá ter a preocupação de gerenciar taxas ativas e passivas.

O mercado secundário de títulos representativos de hipotecas é tido como fundamental para o êxito do SFI, na medida em que eliminará a dependência por recursos de curto prazo captados junto ao mercado. Desta forma, espera-se abrir espaço para a participação, mesmo que de forma indireta, de outros segmentos da economia no setor habitacional. É o caso, por exemplo, dos recursos dos fundos de

pensão e das reservas técnicas mantidas pelas Companhias Seguradoras cujo perfil de liquidez é mais compatível para lastrear operações de longo prazo.

Os trabalhos para a implantação do SFI, apesar das discussões terem sido iniciadas em 1990, só foram agilizados a partir de março de 1995, quando uma comitiva integrada por representantes do governo e da iniciativa privada estiveram nos Estados Unidos visitando a FANNIE MAE e alguns Bancos Hipotecários para conhecer o funcionamento desse mercado.

Em abril de 1995, a Associação Brasileira da Entidade de Crédito Imobiliário e Poupança - ABECIP promoveu um "Work Shop", em Guarujá-SP, que contou com a presença de especialistas dos Estados Unidos, Alemanha, França, Chile e México, quando foram

- a) discutidos os problemas enfrentados por esses países e as soluções encontradas para superar as crises; e
- b) estabelecidos os parâmetros que deveriam balizar o novo sistema de financiamento habitacional.

Em novembro de 1995, a ABECIP em seu VIII Encontro realizado em Brasília, que contou com a presença do Vice-Presidente da República, Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, dentre outras autoridades, apresentou à sociedade os princípios básicos que devem nortear o SFI.

No decorrer de 1996 foram desenvolvidos estudos visando a constituição de uma agência securitizadora, que desempenhará papel idêntico ao da Fannie Mae e Freddie Mac nos Estados Unidos e também foi feito intenso trabalho junto ao executivo e legislativo no sentido de instituir alguns mecanismos considerados de grande importância para o sucesso do SFI. Como é o caso de:

- a) separação do sistema entre social e mercado;
- b) possibilidade de adoção da alienação fiduciária nos contratos de financiamento imobiliário;
- c) alteração na legislação que trata dos procedimentos para execução de dívidas de forma a agilizar o equacionamento dos atrasos.

O modelo em gestação, apesar de estar sendo patrocinado pela ABECIP, que é a Associação de Classe dos agentes financeiros que integram o SBPE, vem contando com a participação de vários outros segmentos, dentre eles representantes do próprio governo federal.

Com os resultados alcançados sobre o controle da inflação após a implementação do Plano Real, em julho de 1994, os idealizadores do SFI acreditam que o momento é propício para sua implementação, na medida em que as condições de estabilidade começam a se desenhar, permitindo vislumbrar um futuro mais estável.

Com efeito, no ano de 1996 vários dos índices de preços já apresentaram variação em doze meses de apenas um dígito e as expectativas dos especialistas são de que a tendência continua de queda até se estabilizar num patamar compatível com os países desenvolvidos. A queda da inflação é de fundamental importância para as operações envolvendo financiamentos imobiliários, face o elevado prazo de retorno que as caracteriza.

O quadro a seguir apresenta o comportamento da inflação nos últimos 10 anos onde ficam patentes as dificuldades de se implementar um novo modelo sem que, antes, a inflação fosse dominada. Vale reiterar que neste período o Brasil passou por um dos momentos de maiores turbulências em termos econômicos com a edição de vários planos objetivando a estabilidade econômica.

Pelos resultados obtidos até o momento, no que se refere ao controle da inflação, conforme pode ser visualizado no quadro a seguir, acredita-se que o Plano Real, está conseguindo grande êxito. Os idealizadores do SFI apostam nisso.

BRASIL: EVOLUÇÃO DOS PRINCIPAIS ÍNDICES DE PREÇOS

Variação %

Anos	INPC	IGP-DI
1986	57,8	65,0
1987	394,9	415,8
1988	993,3	1.037,6
1989	1.863,6	1.782,9
1990	1.585,2	1.476,6
1991	475,1	480,2
1992	1.149,0	1.157,8
1993	2.489,1	2.708,2
1994	929,3	1.093,8
1995	22,0	14,8
1996	9,1	9,3

Fontes: IBGE e Fundação Getúlio Vargas.

* INPC = Índice Nacional de Preços ao Consumidor. É calculado pelo IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e reflete a variação do custo de vida apurado dentro de um mês civil.

** IGP-DI = Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna. É calculado pela Fundação Getúlio Vargas e reflete a variação de preços entre o dia 21 de um mês e o dia 20 do mês seguinte do Índice de Preços por Atacado, com peso de 60%, do Índice do Custo de Vida do Rio de Janeiro, com peso de 30% e do Índice de Custo da Construção, com peso de 10%.

Em linhas gerais, o funcionamento do mercado secundário de títulos lastreados em hipotecas se dará da seguinte forma:

- a) as hipotecas são geradas no mercado primário pelos vários agentes: Companhias de Crédito Imobiliário, Caixas Econômicas, Associações de Poupança e Empréstimo, Bancos com Carteira de Crédito Imobiliário, Companhias Hipotecárias.
- b) as hipotecas são adquiridas por Companhias Securitizadoras para servir de lastro dos títulos a ser emitidos;
- c) os títulos são negociados no mercado junto a investidores individuais e institucionais;
- d) o adquirente do título terá a certeza de que está investindo num ativo que conta com garantia real, uma vez que os títulos só podem ser emitidos com lastro em hipotecas;
- e) o mercado secundário dará liquidez a esses títulos, de forma que seu detentor não necessite aguardar o vencimento do prazo para promover o resgate;
- f) para dar maior agilidade na negociação e garantia ao investidor, os títulos serão registrados na CETIP - Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos, um órgão privado para o registro dos títulos emitidos por bancos privados e estaduais, outras instituições financeiras e pelo setor real da economia e de suas transações;
- g) ao negociar os títulos no mercado, as Companhias Securitizadoras se capitalizam e têm condições de adquirir novas hipotecas que servirão de lastro para a emissão de novos títulos. Desta forma, o processo se auto-realimenta.

A negociação via CETIP garante que o vendedor do título efetivamente dispõe do mesmo e o adquirente tem os recursos suficientes para a aquisição pretendida, pois o sistema só fecha a operação de compra e venda após verificar se os envolvidos (comprador e vendedor) dispõem dos títulos e dos recursos necessários.

Somente após verificadas essas condições, a CETIP transfere a titularidade dos títulos do vendedor para o adquirente, debita e credita o valor da operação nas reservas das instituições intermediadoras da operação.

A primeira Companhia Securitizadora está sendo estruturada como uma Sociedade Anônima de capital aberto a ser integralizado pelos segmentos que atuarão no mercado imobiliário, seja como geradores de hipotecas seja como investidores dos papéis a ser emitidos.

Projeções elaboradas quando do desenvolvimento dos estudos para a implantação do SFI indicam que em 10 anos será possível financiar o mesmo número de unidades (6 milhões) que o SFH viabilizou em três décadas. As principais premissas para esse otimismo estão centradas na expectativa existente quanto ao volume de recursos que esse sistema conseguirá atrair dos investidores institucionais, em especial dos fundos de pensão, que estão apresentando crescimento expressivo nos últimos anos, com tendência deste comportamento se manter no futuro, e das reservas técnicas das Seguradoras.

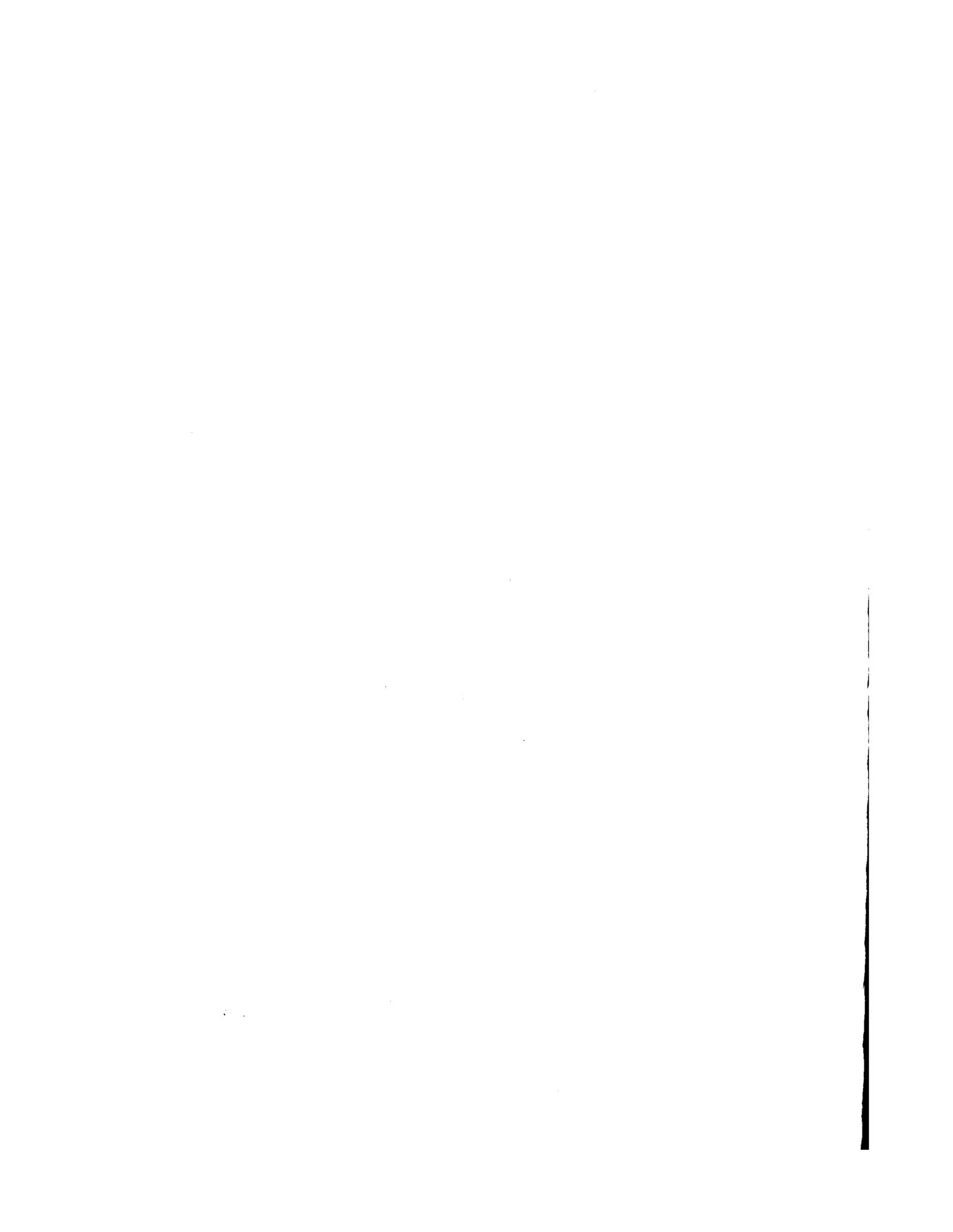
Acredita-se que os títulos a ser emitidos pela Companhia Securitizadora, além da rentabilidade que proporcionarão por estarem lastreados em garantias reais oferecerão a estes investidores os atrativos necessários para a aplicação de suas reservas.

O próprio fato de os acionistas da Companhia Securitizadora serem instituições e empresas de porte, também será importante para dar credibilidade aos títulos a ser emitidos tornando-os, deste modo, atrativos para os denominados investidores institucionais.

Sistema de Financiamento Imobiliário traz importantes inovações, que visam adequá-lo aos princípios que hoje norteiam mundialmente as atividades e relações econômicas, além de evitar a repetição dos erros que acabaram por comprometer o SFH. Em linhas gerais, esses princípios incluem:

- a) a separação do segmento social do segmento de mercado para fins de atendimento da demanda habitacional, ficando os governos federal, estaduais e municipais responsáveis pelo atendimento do segmento social, o que será feito com recursos orçamentários, do FGTS e obtidos de empréstimos;
- b) a concessão de subsídios para habitação deve ficar restrita às famílias de baixa renda e ser feita exclusivamente com recursos a fundo perdido, definidos em orçamento pelos diversos níveis de governo. Os subsídios devem ser individuais, intransferíveis e revistos regularmente;
- c) os financiamentos habitacionais devem ser abrangentes, ou seja, para a aquisição de casa própria assim como para locação, substituindo-se o atual conceito de atendimento da demanda por casa própria por atendimento da demanda por moradia;
- d) os financiamentos feitos com recursos captados junto ao público devem ter o seu retorno garantido;
- e) o SFI deve funcionar com normas claras e estáveis, evitando-se o excesso de regulamentação que tem balizado o SFH atual garantindo-se o cumprimento dos contratos firmados;

- f) **as instituições financeiras que operam no SFI devem funcionar com as garantias e os seguros que lhes assegurem a pronta retomada do imóvel em caso de inadimplência e o pagamento das indenizações em caso de sinistros.**



XIV. CONCLUSÕES

O problema habitacional brasileiro, entre carência de novas moradias (cerca de 5,6 milhões de unidades) e investimentos necessários para dar condições de habitabilidade a boa parte das existentes, envolve cerca de 12 milhões de famílias, envolvendo mais de ¼ da população.

O sistema de financiamento atualmente em vigor demonstra fragilidade e incapacidade de propiciar os recursos suficientes para equacionar o problema, na medida em que foi concebido dentro de conceitos e parâmetros que hoje, passados mais de 30 anos, encontram-se ultrapassados.

Não se quer com essas afirmações criticar as premissas sobre as quais o SFH foi estruturado, muito pelo contrário, como modelo pode se dizer que ele é perfeito, contemplando o atendimento às várias camadas da população mediante mecanismos internos de compensação que geravam subsídios cruzados possibilitando, desta forma viabilizar moradia aos segmentos da população de mais baixa renda sem grande dependência de recursos orçamentários.

No entanto, nos últimos 30 anos a conjuntura econômica sofreu turbulências que comprometeram por completo os mecanismos que permitiam sua sustentação. Portanto, sua atuação deve ser redirecionada, de forma a compatibilizar melhor suas operações ativas com a natureza dos recursos que são captados.

O mercado de capitais se dinamizou, novas alternativas de captação de recursos foram criadas, fazendo com que as poupanças individuais passassem a ter grandes flutuações, com as decisões por manter os recursos em determinado ativo financeiro, sendo determinadas em função do rendimento oferecido, muitas vezes ignorando-se o risco a que estava associado.

As operações de financiamentos habitacionais requerem prazos longos de retorno fazendo com que os agentes financeiros, em vários períodos, fossem obrigados a recorrer ao mercado para tomar recursos para atender os saques a taxas mais elevadas do que os empréstimos concedidos.

Por outro lado, as próprias condições políticas dominantes à época da implantação do SFH requeriam que a questão da moradia fosse tratada de forma a propiciar "casa própria" a um maior número possível de indivíduos. Esse conceito necessita revisão. Moradia deve estar relacionada à forma de habitar, que pode ser em unidade própria ou alugada.

Conforme demonstrado, todos os segmentos, tanto privados como ligados ao setor público em suas várias esferas, estão se empenhando na busca de alternativas para viabilizar moradia em condições de habitabilidade ao maior número de famílias possível.

A empreitada não é fácil, na medida em que existe um contingente muito elevado da população necessitando de moradia que não tem as mínimas condições de assumir o pagamento de qualquer encargo, mas os esforços que estão sendo empreendidos

demonstram a vontade de todos na busca de soluções para o equacionamento do problema habitacional.

O Sistema de Financiamento Imobiliário, no entanto, não está sendo criado para substituir o Sistema Financeiro da Habitação. Os dois sistemas devem operar conjuntamente; o SFH voltado para o financiamento de projetos de produção de unidades, operações compatíveis com a liquidez dos recursos com que opera, e o SFI sendo responsável pelos financiamentos para a comercialização das unidades prontas.

BIBLIOGRAFIA

- Anuário Estatístico. Editado pelo IBGE.
- A Securitização da Dívida do FCVS. Editado pela ABECIP.
- Borges e Vasconcellos, João Gonsalves e Fábio Puccetti. Habitação para o Desenvolvimento. Editado pela Bloch Editores.
- Conjuntura Econômica, vários números. Editada pela Fundação Getúlio Vargas.
- Elias, Miguel. Habitação Fundamentos e Estratégia. Editado pela Livros Técnicos e Científicos Editora.
- O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE. Editado pelo CBPE.
- Prado e Pelin, Eleutério da Silva e Eli Roberto. Moradia no Brasil - Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro. Editado pela CBMM.
- Política Nacional de Habitação. Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO. Editado pelo MPO.
- SFI - Um novo Modelo Habitacional. Editado pela ABECIP.
- Sistema Financeiro da Habitação. Editado do IBMEC.
- Sistema Financeiro da Habitação em seus 30 anos de existência. Editado pela ABECIP.
- Sistema Financeiro da Habitação - SBPE: Estatísticas Básicas. Editado pelo Banco Central do Brasil.
- Trindade, Mário. Habitação e Desenvolvimento Urbano. Editado pelo BNH.

1

2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

101
102
103
104
105
106
107
108
109
110
111
112
113
114
115
116
117
118
119
120
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200

Serie Financiamiento del Desarrollo*

- | No. | Título |
|-----|--|
| 1 | "Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988)" (LC/L.522), noviembre de 1989 |
| 2 | "Ahorro e inversión bajo restricción externa y focal. El caso de Chile 1982-1987" (LC/L.526), diciembre de 1989 |
| 3 | "Los determinantes del ahorro en México" (LC/L.549), febrero de 1990 |
| 4 | "Ahorro y sistemas financieros: experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones" (LC/L.553), abril de 1990 |
| 5 | "La cooperación regional en los campos financiero y monetario" (LC/L.603), noviembre de 1990 |
| 6 | "Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pasivos: experiencias de América Latina" (LC/L.609), enero de 1991 |
| 7 | "El leasing como instrumento para facilitar el financiamiento de la inversión en la pequeña y mediana empresa de América Latina" (LC/L.652), noviembre de 1991 |
| 8 | "Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras" (LC/L.655), noviembre de 1991 |
| 9 | "Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnostico y alternativas de reforma" (LC/L.656), noviembre de 1991 |
| 10 | "¿Existe aún una crisis de deuda latinoamericana?" (LC/L.664), diciembre de 1991 |
| 11 | "La influencia de las variables financieras sobre las exportaciones bajo un régimen de racionamiento de crédito: una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno" (LC/L.721), noviembre de 1992 |
| 12 | "Las monedas comunes y la creación de liquidez regional" (LC/L.724), diciembre de 1992 |
| 13 | "Análisis estadístico de los determinantes del ahorro en países de América Latina. Recomendaciones de política" (LC/L.755), junio de 1993 |
| 14 | "Regulación, supervisión y desarrollo del mercado de valores" (LC/L.768), julio de 1993 |

* El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile.

- 15 "Empresas de menor tamaño relativo: algunas características del caso brasileño" (LC/L.833), mayo de 1994
- 16 "El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: balance preliminar de una experiencia" (LC/L.834), mayo de 1994
- 17 "La experiencia en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica" (LC/L.835), mayo de 1994
- 18 "Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México" (LC/L.843), junio de 1994
- 19 "Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993" (LC/L.839), mayo de 1994
- 20 "Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador" (LC/L.830), junio de 1994
- 21 "Integración de las bolsas de valores en Centroamérica" (LC/L.856), agosto de 1994
- 22 "La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos" (LC/L.853), agosto de 1994
- 23 "Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile" (LC/L.854), agosto de 1994
- 24 "Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos" (LC/L.855), agosto de 1994
- 25 "El movimiento de capitales en la Argentina" (LC/L.857), agosto de 1994
- 26 "Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas" (LC/L.859), agosto de 1994
- 27 "Flujos de capital: el caso de México" (LC/L.861), agosto de 1994
- 28 "El financiamiento latinoamericano en los mercados de capital de Japón" (LC/L.862), agosto de 1994
- 29 "Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe" (LC/L.879), febrero de 1995
- 30 "Acumulación de reservas internacionales: sus causas efectos en el caso de Colombia" (LC/L.901), julio de 1995
- 31 "Financiamiento de las unidades económicas de pequeña escala en Ecuador" (LC/L.903), septiembre de 1995

- 32 "Acceso de la pequeña y microempresa al sistema financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas" (LC/L.907), septiembre de 1995
- 33 "Private international capital flows to Brazil" (LC/L.909), octubre de 1995
- 34 "Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina" (LC/L.911), octubre de 1995
- 35 "Flujos financieros internacionales privados de capital a Costa Rica" (LC/L.914), octubre de 1995
- 36 "Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993" (LC/L.940), mayo de 1996
- 37 "Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta" (LC/L.949), julio de 1996
- 38 "Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia" (LC/L.965), agosto de 1996
- 39 "Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994" (LC/L.984), octubre de 1996
- 40 "Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los noventa" (LC/L.1002), abril de 1997
- 41 "Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México" (LC/L.1003), abril de 1997
- 42 "Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986" (LC/L.1004), junio de 1997
- 43 "Choques, respostas de politica economica e distribucao de renda no Brasil" (LC/L.1005), junio de 1997
- 44 "Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas" (LC/L.1006), mayo de 1997
- 45 "Pension reforms in Central and Eastern Europe: necessity, approaches and open questions" (LC/L.1007), abril de 1997
- 46 "Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena" (LC/L.1008), mayo de 1997
- 47 "La reforma a la seguridad social en salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada" (LC/L.1009), mayo de 1997
- 48 "On economic benefits and fiscal requirements of moving from unfunded to funded pensions" (LC/L.1012), junio de 1997

- 49 "Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno" (LC/L.1030), julio de 1997
- 50 "La competencia manejada y reformas para el sector salud de Chile" (LC/L.1031), julio de 1997
- 51 "Mecanismos de pago/contratación del régimen contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia" (LC/L.1032), julio de 1997
- 52 "A comparative study of health care policy in United States and Canada: what policymakers in Latin America might and might not learn from their neighbors to the North" (LC/L.1033), julio de 1997
- 53 "Reforma al sector salud en Argentina" (LC/L.1035), julio de 1997
- 54 "Hacia una mayor equidad en la salud: el caso de Chile" (LC/L.1036), julio de 1997
- 55 "El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia" (LC/L.1037), julio de 1997
- 56 "Las instituciones de salud previsual (ISAPRES) en Chile" (LC/L.1038), julio de 1997
- 57 "Gasto y financiamiento en salud en Argentina" (LC/L.1040), julio de 1997
- 58 "Mujer y Salud" (LC/L.1041), julio de 1997
- 59 "Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina" (LC/L.1042), julio de 1997
- 60 "Reformas al financiamiento del sistema de salud en Argentina" (LC/L.1043), julio de 1997
- 61 "Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia" (LC/L.1039), julio de 1997
- 62 "Acesso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda. A experiência brasileira recente" (LC/L.1044), julio de 1997

