

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

JOSÉ ROBERTO SAMPAIO MOREIRA DA COSTA

**Estrutura de financiamentos habitacionais
praticados em alguns países selecionados**

São Paulo

2004

José Roberto Sampaio Moreira da Costa

**Estrutura de financiamentos habitacionais
praticados em alguns países selecionados**

JOSÉ ROBERTO SAMPAIO MOREIRA DA COSTA

**Estrutura de financiamentos habitacionais
praticados em alguns países selecionados**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo - IPT, para obtenção do título de Mestre em Habitação: Planejamento e Tecnologia.

Área de concentração: Planejamento, Gestão e Projeto.

Orientadora: Prof^a Dr^a Suely Muniz

São Paulo

2004

Costa, José Roberto Sampaio Moreira da

Estrutura de financiamentos habitacionais praticados em alguns países selecionados/ José Roberto Sampaio Moreira da Costa. São Paulo, 2004. 80p.

Dissertação (Mestrado em Habitação) - Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo. Área de concentração: Planejamento, Gestão e Projeto.

Orientadora: Prof^a Dr^a Suely Muniz

1. Financiamento habitacional 2. Déficit habitacional 3. Política habitacional 4. Chile 5. Estados Unidos 6. França 7. México 8. Brasil 9. Habitação 10. Tese I. Aperfeiçoamento Tecnológico II. Título

CDU 728.336.6(043)
C837e

**Esse trabalho é dedicado à
imensa maioria da população
brasileira, privada do direito de
acesso à moradia.**

RESUMO

Apresentam-se as políticas habitacionais praticadas em alguns países selecionados, Brasil, Chile, Estados Unidos, França e México, no período recente, destacando-se suas características particulares. As análises baseiam-se nos desenvolvimentos econômico, social e político dos casos examinados, identificando os agentes públicos e privados participantes dessas políticas.

Para cada país analisado são apresentados aspectos históricos, problemáticas sociais e estruturas de financiamento habitacional, baseados em pesquisas bibliográficas, análises de documentos sobre legislações e políticas de órgãos públicos e privados fomentadores de produção habitacional.

O trabalho final mostra as sistemáticas de financiamento habitacional dos países estudados, reunindo as suas experiências positivas e as que não tiveram o sucesso esperado. As ações descritas poderão servir de base para a elaboração de uma política habitacional adequada para a solução da problemática habitacional do Brasil, com destaque para as classes menos favorecidas.

Palavras-chave: Políticas habitacionais; Estruturas de financiamentos habitacionais.

ABSTRACT

Recent residential policies practiced in Brazil, Chile, United States, France and Mexico are shown, pointing out their main characteristics. The analyses are based upon performance of the economy, social and political environment of the analyzed countries, identifying private and public agencies involved in these policies.

For each selected country are presented residential finance structures, historical and social aspects, throughout bibliography resources, analysis of documents and regulations of public and private sector related to residential development.

The results are the descriptions of the systematic of the residential finance structure of each country analyzed, showing their good and bad experiences. The actions described could be applied in a new residential policy concept to solve the catastrophe residential deficit in Brazil, mainly concentrated in the lower income level of the Brazilian people.

Key-words: Residential policies; Residential financing.

Lista de ilustrações

| | | |
|-----------|---|----|
| Figura 1 | Estrutura do financiamento habitacional | 10 |
| Figura 2 | Número de unidades construídas | 25 |
| Figura 3 | Estrutura de financiamento habitacional | 28 |
| Figura 4 | Composição da demanda por LCH - Chile, julho de 1992 | 28 |
| Figura 5 | Distribuição dos subsídios por programa - Chile, 1995 | 29 |
| Figura 6 | Participação governamental no total da área construída - Região metropolitana de Santiago, 1995 | 30 |
| Figura 7 | Composição do financiamento habitacional por fontes - Chile, 1995 . | 30 |
| Figura 8 | Estrutura de funcionamento do mercado primário e secundário de hipotecas | 37 |
| Figura 9 | Depósitos do <i>PLI</i> | 49 |
| Figura 10 | Depósitos do <i>PEX/PHARE</i> | 50 |
| Figura 11 | Capacidade de compra de moradia | 56 |

Lista de tabelas

| | | |
|----------|--|----|
| Tabela 1 | População residente e domicílios particulares permanentes ocupados por situação, segundo a região (1991) | 6 |
| Tabela 2 | População residente e domicílios particulares permanentes ocupados por situação, segundo a região (2000) | 6 |
| Tabela 3 | Estimativa do déficit habitacional no Brasil, segundo a região (2000) | 7 |
| Tabela 4 | Número de habitações construídas em relação aos governos | 25 |
| Tabela 5 | Programas de subsídio | 29 |
| Tabela 6 | Crescimento da população, urbanização e condições habitacionais (1960-1980) | 55 |
| Tabela 7 | Produção de habitações oficiais para grupos de baixa renda (1980-1986) | 57 |

Lista de abreviaturas e siglas

| | |
|-----------------|--|
| <i>ANAH</i> | <i>Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat</i> (França) |
| <i>APE</i> | Associações de Poupança e Empréstimo (Brasil) |
| <i>APL</i> | <i>Aide Personnalisée au Logement</i> (França) |
| <i>ARM</i> | <i>Adjustable Rate Mortgage</i> (Estados Unidos) |
| <i>BACEN</i> | Banco Central do Brasil (Brasil) |
| <i>BANOBRAS</i> | <i>Banco Nacional de Obras Públicas</i> (México) |
| <i>BNH</i> | Banco Nacional da Habitação (Brasil) |
| <i>CDC</i> | <i>Caisse des Dépôts et Consignations</i> (França) |
| <i>CCI</i> | Cédula de Crédito Imobiliário (Brasil) |
| <i>CEF</i> | Caixa Econômica Federal (Brasil) |
| <i>CES</i> | Coeficiente de Equiparação Salarial (Brasil) |
| <i>CIBRASEC</i> | Companhia Brasileira de Securitização (Brasil) |
| <i>CIEDESS</i> | <i>Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social</i> (Chile) |
| <i>CMN</i> | Conselho Monetário Nacional (Brasil) |
| <i>COHAB</i> | Companhia Metropolitana de Habitação (Brasil) |
| <i>COOPHAB</i> | Cooperativa Habitacional (Brasil) |
| <i>CoRett</i> | <i>Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra</i> (México) |
| <i>CORHABIT</i> | <i>Corporación de Servicios Habitacionales</i> (Chile) |
| <i>CORMU</i> | <i>Corporación de Mejoramiento Urbano</i> (Chile) |
| <i>CORVI</i> | <i>Corporación de la Vivienda</i> (Chile) |
| <i>COU</i> | <i>Corporación de Obras Urbanas</i> (Chile) |
| <i>CP</i> | <i>Conduits Privados</i> (Estados Unidos) |
| <i>CRI</i> | Certificado de Recebíveis Imobiliários (Brasil) |
| <i>CTM</i> | <i>Confederación de Trabajadores Mexicanos</i> (México) |
| <i>CVM</i> | Comissão de Valores Mobiliários (Brasil) |
| <i>DDASS</i> | <i>Direction de Action Sanitaire et Sociale</i> (França) |
| <i>DDE</i> | <i>Direction Departementale de l'Équipement</i> (França) |
| <i>DDF</i> | <i>Departamento del Distrito Federal</i> (México) |
| <i>DGUHC</i> | <i>Direction Generale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction</i> (França) |
| <i>DIF</i> | Danos Físicos do Imóvel (Brasil) |
| <i>DRAC</i> | <i>Direction Regionale de Cultural</i> (França) |
| <i>FAU</i> | <i>Fond d'Aménagement Urbaine</i> (França) |
| <i>FCVS</i> | Fundo de Compensação de Variações Salariais (Brasil) |
| <i>FGTS</i> | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (Brasil) |
| <i>FHA</i> | <i>Federal Housing Administration</i> (Estados Unidos) |
| <i>FHLMC</i> | <i>Federal Home Loan Mortgage Corporation</i> (Estados Unidos) |
| <i>FHP</i> | <i>Fondo de Habitaciones Populares</i> (México) |
| <i>FHR</i> | <i>Fonds Habitat Rural</i> (França) |
| <i>FMI</i> | Fundo Monetário Internacional |
| <i>FNAH</i> | <i>Fond Nationale d'Amélioration de l'Habitat</i> (França) |
| <i>FNMA</i> | <i>Federal National Mortgage Association</i> (Estados Unidos) |

| | |
|------------------|--|
| <i>FOGA</i> | <i>Fondo de Garantía de Vivienda (México)</i> |
| <i>FONHAPO</i> | <i>Fondo de Habitaciones Populares (México)</i> |
| <i>FOVI</i> | <i>Fondo de Vivienda (México)</i> |
| <i>FOVIMI</i> | <i>Fondo de Vivienda de Militares (México)</i> |
| <i>FOVISSSTE</i> | <i>Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (México)</i> |
| <i>FSH</i> | <i>Fonds Solidarité Habitat (França)</i> |
| <i>GNMA</i> | <i>Government National Mortgage Association (Estados Unidos)</i> |
| <i>HLM</i> | <i>Habitation à Loyer Modéré (França)</i> |
| <i>HUD</i> | <i>Housing Urban Development (Estados Unidos)</i> |
| <i>IGPM</i> | <i>Índice Geral de Preços de Mercado (Brasil)</i> |
| <i>IMSS</i> | <i>Instituto Mexicano de Seguro Social (México)</i> |
| <i>INDECO</i> | <i>Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad (México)</i> |
| <i>INFONAVIT</i> | <i>Instituto Nacional del Fondo de Vivienda para los Trabajadores (México)</i> |
| <i>INOCOOP</i> | <i>Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Brasil)</i> |
| <i>INSS</i> | <i>Instituto Nacional do Seguro Social (Brasil)</i> |
| <i>INV</i> | <i>Instituto Nacional de Vivienda (México)</i> |
| <i>IR</i> | <i>Imposto de Renda (Brasil)</i> |
| <i>IPC</i> | <i>Índice de Preço ao Consumidor (Brasil)</i> |
| <i>ISSSTE</i> | <i>Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (México)</i> |
| <i>LCH</i> | <i>Letras de Crédito Hipotecário (Chile)</i> |
| <i>LCI</i> | <i>Letras de Crédito Imobiliário (Brasil)</i> |
| <i>MBS</i> | <i>Mortgage-Backed Securities (Estados Unidos)</i> |
| <i>MHE</i> | <i>Mútuo Hipotecário Endossável (Chile)</i> |
| <i>MIP</i> | <i>Seguro de Morte e Invalidez Permanente (Brasil)</i> |
| <i>OPAH</i> | <i>Opérations Programées d'Amélioration de l'Habitat (França)</i> |
| <i>OPHLM</i> | <i>Office Public d'Habitation à Loyer Modéré (França)</i> |
| <i>PALULOS</i> | <i>Prime à l'Amélioration de Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale (França)</i> |
| <i>PCM</i> | <i>Plano de Atualização Monetária (Brasil)</i> |
| <i>PCR</i> | <i>Plano de Comprometimento da Renda (Brasil)</i> |
| <i>PEMEX</i> | <i>Petróleos Mexicanos (México)</i> |
| <i>PES</i> | <i>Plano de Equivalência Salarial (Brasil)</i> |
| <i>PET</i> | <i>Programa Especial para Trabajadores (Chile)</i> |
| <i>PEX</i> | <i>Prêt Expérimental (França)</i> |
| <i>PFV</i> | <i>Programa Financiero de Vivienda (México)</i> |
| <i>PHARE</i> | <i>Prêt Habitat, Amélioration, Restructuration, Extension (França)</i> |
| <i>PIB</i> | <i>Produto Interno Bruto (Brasil)</i> |
| <i>PLA</i> | <i>Prêt Locatif Aide (França)</i> |
| <i>PLAI</i> | <i>Prêt Locatif Aide d'Insertion (França)</i> |
| <i>PLI</i> | <i>Prêt Locatif Intermédiaire (França)</i> |
| <i>PLUS</i> | <i>Prêt Locatif à Usage Sociale (França)</i> |
| <i>PNAD</i> | <i>Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (Brasil)</i> |
| <i>PRI</i> | <i>Partido Revolucionario Institucional (México)</i> |
| <i>PRONADEV</i> | <i>Programa Nacional de Desarrollo de Vivienda (México)</i> |
| <i>PTZ</i> | <i>Prêt à Taux Zéro (França)</i> |

| | |
|-------|--|
| RCC | Responsabilidade Civil do Construtor (Brasil) |
| RHP | <i>Renovación Habitacional Popular</i> (México) |
| RHS | <i>Rural Housing Service</i> (Estados Unidos) |
| SAC | Sistema de Amortizações Constantes (Brasil) |
| SAHOP | <i>Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas</i> (México) |
| SAM | Sistema de Amortização Misto (Brasil) |
| SAP | <i>Sistema de Ahorro y Préstamo</i> (Chile) |
| SBPE | Sistema Brasileiro de Poupança de Empréstimo (Brasil) |
| SDAP | <i>Services de Direction de l'Architecture et la Patrimoine</i> (França) |
| SEC | <i>Securities and Exchange Commission</i> (Estados Unidos) |
| SEDUE | <i>Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecologia</i> (México) |
| SEM | <i>Société d'Économie Mixte</i> (França) |
| SFH | Sistema Financeiro da Habitação (Brasil) |
| SFI | Sistema de Financiamento Imobiliário (Brasil) |
| SIMC | Sistema Misto de Amortização com Prestações Reais Crescentes (Brasil) |
| UF | Unidade de Fomento (Chile) |
| UPC | Unidade Padrão de Capital (Brasil) |
| VA | <i>Department of Veterans Affairs</i> (Estados Unidos) |

Sumário

| | |
|---|------|
| Resumo | iv |
| Abstract | v |
| Lista de ilustrações | vi |
| Lista de tabelas | vii |
| Lista de abreviaturas e siglas | viii |
| | |
| Capítulo 1 | |
| 1 INTRODUÇÃO | 1 |
| | |
| Capítulo 2 | |
| 2 BRASIL | 4 |
| 2.1 HISTÓRICO | 4 |
| 2.2 SITUAÇÃO HABITACIONAL ATUAL | 6 |
| 2.3 ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA HABITAÇÃO | 8 |
| 2.3.1 Sistema Financeiro da Habitação - SFH | 8 |
| 2.3.2 Evolução do SFH | 12 |
| 2.3.3 Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI | 15 |
| 2.3.4 Outras Políticas | 18 |
| 2.4 ANÁLISE DA QUESTÃO HABITACIONAL | 18 |
| | |
| Capítulo 3 | |
| 3 CHILE | 22 |
| 3.1 HISTÓRICO | 22 |
| 3.2 SITUAÇÃO HABITACIONAL ATUAL | 24 |
| 3.3 ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA HABITAÇÃO | 25 |
| 3.3.1 Reforma do Sistema Financeiro e Institucional | 26 |
| 3.3.2 Agentes de Financiamento | 27 |
| 3.3.3 Fontes de Financiamento | 28 |
| 3.4 ANÁLISE DA QUESTÃO HABITACIONAL | 31 |
| | |
| Capítulo 4 | |
| 4 ESTADOS UNIDOS | 33 |
| 4.1 HISTÓRICO | 33 |
| 4.2 SITUAÇÃO HABITACIONAL ATUAL | 37 |
| 4.3 ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA HABITAÇÃO | 37 |
| 4.3.1 Mercado Primário de Hipotecas | 37 |
| 4.3.2 Mercado Secundário de Hipotecas | 40 |
| 4.4 ANÁLISE DA QUESTÃO HABITACIONAL | 44 |
| | |
| Capítulo 5 | |
| 5 FRANÇA | 46 |
| 5.1 HISTÓRICO | 46 |
| 5.2 SITUAÇÃO HABITACIONAL ATUAL | 47 |
| 5.3 ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA HABITAÇÃO | 48 |

| | |
|---|----|
| 5.3.1 Empréstimos para o Setor de Locação Social Pública | 48 |
| 5.3.2 Empréstimos para o Setor de Locação Social Privada | 49 |
| 5.3.3 Outros Empréstimos Habitacionais Vinculados à Caixa de Depósito | 50 |
| 5.4 ANÁLISE DA QUESTÃO HABITACIONAL | 50 |
| Capítulo 6 | |
| 6 MÉXICO | 52 |
| 6.1 HISTÓRICO | 52 |
| 6.2 SITUAÇÃO HABITACIONAL ATUAL | 54 |
| 6.3 ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA HABITAÇÃO | 56 |
| 6.3.1 Produção Habitacional através do Setor Público | 57 |
| 6.3.2 Produção Habitacional através do Setor Privado | 59 |
| 6.4 ANÁLISE DA QUESTÃO HABITACIONAL | 59 |
| Capítulo 7 | |
| 7 CONCLUSÃO | 61 |
| Referências | 67 |

Capítulo 1

1 INTRODUÇÃO

A sistemática de produção nacional de habitações principalmente para baixa renda não vem atendendo à demanda que cresce cada vez mais, em decorrência da falta de soluções que viabilizem a sua dinamização e pela crescente distância econômica entre as diferentes classes sociais no Brasil.

É desnecessário ressaltar a importância da moradia para o ser humano como sendo uma das suas necessidades primárias. No mundo cada vez mais urbanizado, o acesso à moradia vem motivando ações de âmbito institucional, envolvendo diversos agentes públicos e privados, de forma a viabilizar o acesso de todos à moradia adequada. O Brasil vem buscando solução para este problema já há algum tempo, sem conseguir êxito. O máximo que se tem obtido são resultados tímidos, através de ações isoladas das diferentes esferas do poder público. O resultado disto é um déficit habitacional estimado em 5,6 milhões, sendo 4,0 milhões na zona urbana, 63% concentrados na camada da sociedade que possui renda mensal inferior a 3 salários mínimos¹.

A Constituição Brasileira estabelece que cabe ao Estado a função de prover habitações para aqueles que não conseguem, por seus próprios meios, adquirir uma moradia digna para si e para sua família². Além disso, o Brasil ratificou em 1992 o Tratado dos Direitos Econômicos e Sociais da ONU (Organização das Nações Unidas), que define a moradia como um direito humano. No Brasil, o mercado imobiliário privado por si só atende à população de faixas de renda superiores a 10 ou 12 salários mínimos (podendo, em casos especiais, descer até a faixas da sociedade com renda de 5 salários mínimos), através de produção de habitações utilizando recursos onerosos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança de Empréstimo - SBPE. O setor público, através de recursos orçamentários da união, estados e municípios, vem atendendo à demanda para as classes sociais de baixa renda, porém de forma insatisfatória, tendo em vista os resultados apresentados em termos quantitativos e qualitativos.

As experiências da maior parte dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, que apresentaram melhor desempenho recente no enfrentamento dos problemas da área habitacional, requereram uma ação conjugada das diversas esferas do governo e dos setores organizados da sociedade, exigindo que o setor público concentre sua ação direta na facilitação de maiores oportunidades de acesso à moradia às populações com padrões de consumo mais precários. Para os demais segmentos populacionais, a ação do governo deve ser orientada no sentido de eliminar os fatores que dificultam o funcionamento dos mecanismos de mercado, estimular os investimentos privados no setor habitacional e a concessão de créditos para a produção e aquisição de habitações e aprimorar os dispositivos legais que restringem a segurança e a velocidade de recuperação desses créditos.

No Brasil, a ação mais recente voltada ao desenvolvimento habitacional se dá através do Sistema Financeiro da Habitação - SFH. Concebido em 1964, após a implantação do regime militar, contemplava as figuras dos agentes promotores e financiadores. O Banco

¹ Instituto Cidadania. 2000. *Projeto Moradia*. São Paulo. DADOS - Fundação João Pinheiro - Básicos IBGE-PNAD - Brasil - 1995. (2).

² Constituição da República Federativa do Brasil. 1998 - Art. 23, IX.

Nacional da Habitação - BNH, criado com a responsabilidade de executar a política habitacional. O programa de caráter social e atrelado às políticas implementadas à era do golpe de 64 tinha um plano audacioso que não se mostrou factível, conforme será mostrado nesse trabalho.

Na minha vivência profissional, onde atuo desde 1992 diretamente em financiamentos imobiliários, tenho a opinião de que os diversos erros cometidos e os poucos acertos na condução da política habitacional foram muitas vezes casuais. Como analisam e concluem alguns pesquisadores, como Gabriel Bolaffi³, a deturpação por que passou a ação do BNH acabou por promover o benefício de alguns setores empresariais, notadamente o setor financeiro e da construção civil em detrimento da melhoria de vida da população, e isso se dando através de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, de propriedade dos trabalhadores da economia formal da iniciativa e da Caderneta de Poupança, cujos rendimentos são isentos de imposto de renda.

Também os diversos planos econômicos que o país viveu, principalmente entre 1980 e 1995, levaram a desequilíbrios fatais ao SFH, porém se analisados nos seus momentos, as medidas tinham suas razões justificáveis e se baseavam nos sucessos dos planos, o que infelizmente não ocorreu.

Por outro lado, os setores da construção civil, que chegam a representar na sua cadeia de produção algo como 15% do PIB brasileiro⁴, ao lado da agroindústria são os que geram mais empregos na economia de forma direta e indireta. O investimento em construção de moradias ou em outros programas que aumentem a oferta de habitações, tais como reurbanização de favelas, remodelação ou adaptações de imóveis existentes, teria como consequência imediata o aumento do nível de emprego no país.

A definição de políticas e ações na área habitacional, tanto no Brasil como em outros países, sempre estará ligada a soluções econômicas gerais que propiciem desenvolvimento com crescimento da economia, a suficientes níveis de emprego e renda, ao incentivo à poupança interna, ao controle de inflação, à adequação do endividamento público e à estabilidade na balança de pagamentos possibilitando investimentos externos. Essas soluções encontradas por meio de ações por parte do governo e da sociedade são pré-requisitos para a implantação de investimentos, públicos ou privados, em infra-estrutura e equipamentos urbanos, base para uma política habitacional coerente.

A questão da moradia é primordial para inserção da população carente na sociedade, permitindo o acesso a serviços públicos fundamentais e principalmente dando a essa camada social as condições básicas da conquista da sua cidadania. O reflexo é imediatamente perceptível na paisagem urbana e na qualidade de vida de toda a população, diminuindo problemas sociais crônicos, como segurança pública, saúde da população, desagregação do núcleo familiar, dentre outros. Causaria ainda o fim ou a redução do número de favelas e das submoradias, muitas localizadas em zonas de risco ou de preservação ambiental e desprovidas dos serviços públicos essenciais. O equacionamento da questão habitacional possibilita o correto planejamento urbano, evitando o que ocorre principalmente em países em desenvolvimento, como é o caso do

³ BOLLAFI, Gabriel. Aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1972.

⁴ Seminário da Indústria Brasileira da Construção: O *Construbusiness* e o Desenvolvimento Sustentado, 1, 1998, São Paulo: Trevisan Consultores.

Brasil, onde as soluções urbanas são sempre emergenciais e corretivas, devido ao grande crescimento desordenado das cidades.

As experiências de ações no âmbito habitacional de outros países levam a conclusões interessantes, ao analisar as características socioeconômicas de cada uma dessas sociedades. É possível fazer analogias que bem interpretadas servem de subsídio para diagnosticar erros e avaliar eventuais sucessos de ações e mecanismos de financiamento de habitações.

Na análise das ações desenvolvidas no Chile, destaca-se a forte vinculação dos financiamentos habitacionais com a capacidade de poupança da população devido ao sucesso dos fundos de pensão.

A enorme indústria de títulos hipotecários dos Estados Unidos garante a constante oferta de financiamento imobiliário. As agências securitizadoras de empréstimos com garantia de hipotecas movimentam volumes enormes, viabilizando a liquidez desses títulos de longo prazo a custos relativamente baixos. Alguns desses papéis oferecem garantias quanto a inadimplências, principalmente quando emitidas por agências securitizadoras do governo.

A França possui uma política de financiamento voltada à população carente, onde combina recursos orçamentários governamentais e de captação financeira de recursos de poupança (semelhante ao sistema financeiro da habitação brasileiro). Também oferece aos mais carentes a alternativa de locação social, garantindo ofertas de moradia a custos baixos. Isso foi possível através da reforma fundiária nas cidades (barateamento da terra) e da criação de imensas empresas construtoras voltadas a produção de residências populares em alta escala.

Há no México uma enorme intervenção do governo na definição de políticas habitacionais e na estruturação dos recursos, oriundos principalmente do orçamento público. A solução mexicana propiciou a criação de uma fantástica indústria de construção especializada na produção de habitações populares a custos baixos e com a constante preocupação de maximizar o valor agregado das residências.

O estudo das diversas soluções e políticas habitacionais aplicadas nesses países, comparadas às ações desenvolvidas no Brasil para atender à demanda por moradia, poderá, sem dúvida, contribuir para a definição dos rumos que a sociedade brasileira e seus agentes públicos e privados deverão tomar para construir uma política consistente e viável para diminuir ou eliminar o desastroso impacto que o enorme déficit habitacional provoca na qualidade de vida da população carente e, de modo indireto, na sociedade de um modo geral.

O estudo profundo das soluções das questões habitacionais fará com que as mudanças necessárias nos campos sociais e políticas, longes de significar riscos aniquiladores, são, na realidade, autênticos mensageiros do presente em construção e de um futuro promissor.

Capítulo 2

2 BRASIL

2.1 HISTÓRICO

No período do II Império, que vai de 1840 a 1889⁵, já se observa o surgimento do problema habitacional urbano no Brasil. Em 1876, proíbe-se a construção de novos cortiços na área central do Rio de Janeiro, por se associar aquele tipo de moradia às epidemias surgidas na época. A população brasileira era, então, de cerca de 10 milhões de habitantes, com uma taxa de urbanização de menos de 6%.

No início da República, com a intensificação da imigração européia no país e o deslocamento de escravos libertos para as áreas urbanas, o crescimento das cidades começa a exigir medidas concretas no setor habitacional. No centro do Rio de Janeiro são executadas obras de reurbanização com finalidades sanitárias para combater as epidemias que surgiram na época, que afastam as famílias pobres, tendo assim, como um efeito paralelo, o surgimento das primeiras favelas. Vilas operárias são construídas em diversas cidades, como uma resposta à necessidade de moradias. A população total atinge, em 1900, 17 milhões de habitantes, dos quais 9 % vivendo nas áreas urbanas.

A partir da década de 1930, a intervenção governamental na área da habitação é mais marcante. São criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões - IAP que absorveram as Caixas de Aposentadorias e Pensões que prevêm também o uso dos recursos para o financiamento da casa própria. A falta de aporte dos recursos aos IAPs pelo Estado, a utilização em projetos, como o de Volta Redonda, os subsídios de taxa de juros aos seus associados, além dos apadrinhamentos e clientelismos levaram ao declínio do sistema. A produção habitacional em 27 anos de existência dos IAPs atingiu a cifra irrisória de 76 mil unidades.

A preferência pela produção de casa própria foi em parte devido à lei do inquilinato de 1942, que congelou os aluguéis até 1964. Data também da década de 1940 o início dos programas de erradicação de favelas.

A Fundação da Casa Popular, criada em 1946, tinha inicialmente como objetivo a moradia em sentido mais amplo, compreendendo, também, obras de infra-estrutura urbana, porém suas atribuições ficaram restritas à produção habitacional. Tal limitação se deveu à escassez de seus recursos, constituídos, basicamente, de dotações orçamentárias. A produção da Fundação da Casa Popular, desde sua criação até 1964, quando foi extinta, não chegou a 17 mil unidades. Ainda que considerada em sua totalidade, a atuação do setor público na área habitacional, até aquela data, foi bastante insignificante. A concessão de financiamentos públicos para habitação, no período de 1930 a 1964, representou um total de apenas 171.140 unidades. Segundo Bonduki, esses números indicam a que “no Brasil, a questão (habitacional) nunca esteve no centro das preocupações dos governos populistas”⁶.

Essas intervenções do governo no setor habitacional não passaram de ações pontuais, que pouco contribuíram para evitar o agravamento dos problemas urbanos.

⁵ PASTERNAK TASCHNER, Suzana - Política Habitacional no Brasil: Retrospectiva e Perspectivas. In: Cadernos de Pesquisa do LAP 21. Revista de Estudos sobre Urbanismo, Arquitetura e Preservação. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1997.

⁶ BONDUCKI, Nabil. Origens da habitação no Brasil. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998, p.115.

Diferentemente do que ocorreu nos países do primeiro mundo, o processo de urbanização no Brasil foi excessivamente rápido e não se fez acompanhar de um tratamento adequado das cidades. No período de 1940 a 1960, a população brasileira passou de 41 milhões para 70 milhões de habitantes, com a taxa de urbanização aumentando de 31% para 45%. A este incremento populacional correspondeu um aumento do número de assentamentos irregulares e uma extensão irracional da malha urbana, consolidando-se a busca das periferias das cidades como local de moradia da população de menor renda.

Até 1964, o financiamento imobiliário esteve limitado pela ausência de mecanismos que assegurassem a manutenção do valor real dos créditos concedidos. Os efeitos corrosivos da inflação sobre as prestações e saldos devedores dos financiamentos chegaram a ponto de impedir a reaplicação de recursos no setor.

Parte dessas dificuldades foi superada pela criação do Sistema Financeiro da Habitação - SFH em 21/8/1964, acompanhada da introdução da correção monetária. Estabeleceu-se assim um arcabouço jurídico-institucional que incluía o Banco Nacional da Habitação - BNH, as sociedades de crédito imobiliário e as associações de poupança e empréstimo. Foram previstas fontes de recursos próprios para o sistema - a caderneta de poupança e os depósitos do FGTS. A instituição do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS, em 1967, veio completar essas ações, para garantir ao mutuário a quitação de sua dívida ao final do prazo contratual.

Esse conjunto de medidas, num ambiente de inflação baixa e crescimento econômico acelerado, resultou em rápido incremento do financiamento habitacional. No final da década de 1970, porém, o SFH começou a perder fôlego, fenômeno que se intensificou a partir de 1983, e o BNH acabou por ser extinto em 1986. Durante sua existência de cerca de 22 anos, foram financiadas 4,4 milhões de unidades⁷. Como comparativo num período pouco mais amplo de 1960 a 1985, foram produzidas 16,6 milhões de moradias urbanas⁸.

Por seus efeitos negativos sobre a renda e o emprego, a aceleração inflacionária, somada a sucessivas medidas que acentuaram o descompasso entre os reajustes das prestações e dos saldos devedores, acabou por desequilibrar o sistema de modo grave, senão irremediavelmente.

Do lado das fontes de recursos, a caderneta de poupança passou a enfrentar a competição cada vez mais acirrada da indústria de fundos de investimento, apresentando um comportamento menos dinâmico e mais volátil. Paralelamente, os novos depósitos do FGTS tornaram-se insuficientes para atender aos saques e ainda fazer novas aplicações.

Esse processo acabou por paralisar o financiamento à habitação e resultou em ônus fiscal que a União passou a enfrentar: a dívida do FCVS, desaguadouro dos desequilíbrios crescentes do sistema atual. As contribuições dos mutuários ao FCVS mostraram-se muito aquém das necessidades do Fundo, não obstante as medidas adotadas desde 1986 para o aumento das contribuições e a redução de sua dívida.

Como alternativa ao SFH, foi idealizado o Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI, concebido segundo diretrizes da economia de mercado, desregulamentação,

⁷ Fontes: até 1973 - dados extraídos da média dos relatórios do BNH; de 1973 a 1986: dados de relatórios da ABECIP - Associação Brasileira de Crédito Imobiliário e Poupança, elaborados a partir de dados do BACEN - Banco Central do Brasil.

⁸ IBGE: Censo populacional de 1960 e PNAD 1985.

desestatização de atividades e desoneração dos cofres públicos. Criado pela Lei nº 9.514, de 20/11/97, transformou em realidade um projeto que vinha sendo desenvolvido pelo setor de crédito imobiliário desde o início da década de 1990.

2.2 SITUAÇÃO HABITACIONAL ATUAL

Estima-se que, para erradicar o déficit habitacional quantitativo, seria necessário um investimento de R\$ 70 bilhões considerando o custo de R\$ 12.500,00 para uma habitação de 36 m². Somando-se ao déficit qualitativo, que corresponde às moradias já existentes, porém precárias, esse volume seria ainda maior.

O Sistema Financeiro da Habitação - SFH, o maior programa de financiamento habitacional já implantado no Brasil, já financiou, desde a sua criação, mais de 7 milhões de unidades residenciais. Porém, a partir de meados da década de 1980, ficaram claras as dificuldades do sistema nos moldes em que fora desenhado. Dentre outros problemas, a sua atuação foi sempre concentrada em financiamentos destinados às classes média e média alta, devido à possibilidade de cobrança de taxas de juros mais elevadas e aparentemente melhor qualidade de crédito. Além disso, o número de unidades financiadas nos últimos anos, cerca de 100 mil por ano, é bastante inferior à demanda por novas moradias, estimada em 1 milhão de unidades residenciais por ano.

As Tabelas 1 e 2 mostram a evolução dos domicílios permanentes ocupados existentes no Brasil nos anos de 1991 e 2000, respectivamente, distribuídos pelas regiões brasileiras. Nota-se que a maioria dos domicílios concentra-se na região sudeste, local de grande contingente populacional.

Tabela 1 - População residente e domicílios particulares permanentes ocupados por situação, segundo a região (1991)

| Região | 1991 | | | | | | |
|--------------|-------------|------------|-------------|------------|-----------|------------|---------------|
| | População | | | Domicílios | | | dom./pop. (%) |
| | Urbana | Rural | Total | Urbana | Rural | Total | |
| Norte | 5.922.574 | 4.107.982 | 10.030.556 | 1.190.766 | 763.602 | 1.954.368 | 19,48 |
| Nordeste | 25.776.279 | 16.721.261 | 42.497.540 | 5.658.695 | 3.355.308 | 9.014.003 | 21,21 |
| Sudeste | 55.225.983 | 7.514.418 | 62.740.401 | 14.313.004 | 1.689.405 | 16.002.409 | 25,22 |
| Sul | 16.403.032 | 5.726.345 | 22.129.377 | 4.336.514 | 1.357.886 | 5.694.400 | 25,73 |
| Centro-Oeste | 7.663.122 | 1.764.479 | 9.427.601 | 1.840.289 | 411.246 | 2.251.535 | 23,88 |
| Brasil | 110.990.990 | 35.834.485 | 146.825.475 | 27.157.268 | 7.577.447 | 34.734.715 | 23,66 |

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Tabela 2 - População residente e domicílios particulares permanentes ocupados por situação, segundo a região (2000)

| Região | 2000 | | | | | | |
|--------------|-------------|------------|-------------|------------|-----------|------------|---------------|
| | População | | | Domicílios | | | dom./pop. (%) |
| | Urbana | Rural | Total | Urbana | Rural | Total | |
| Norte | 9.002.962 | 3.890.599 | 12.893.561 | 2.038.820 | 787.129 | 2.825.949 | 21,92 |
| Nordeste | 32.929.318 | 14.763.935 | 47.693.253 | 8.144.466 | 3.279.305 | 11.423.771 | 23,95 |
| Sudeste | 65.441.516 | 6.855.835 | 72.297.351 | 18.482.876 | 1.757.771 | 20.240.647 | 28,00 |
| Sul | 20.306.542 | 4.783.241 | 25.089.783 | 5.922.505 | 1.293.831 | 7.216.336 | 28,76 |
| Centro-Oeste | 10.075.212 | 1.541.533 | 11.616.745 | 2.746.138 | 420.774 | 3.166.912 | 27,26 |
| Brasil | 137.755.550 | 31.835.143 | 169.590.693 | 37.334.805 | 7.538.810 | 44.873.615 | 26,46 |

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

A necessidade de incremento do estoque de domicílios pode ser subdividida em:

- **Coabitação familiar:** famílias que sobrevivem de favores de outras, as quais cedem seu espaço de moradia. As estimativas do número de famílias conviventes brasileiras são de 3,6 milhões em 2000. Na região Norte, residem 7,4% dessas famílias; nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, 6,9%; e nas regiões Sul e Sudeste, 11,6% e 40,7%, respectivamente.
- **Ônus excessivo com aluguel:** outro componente que pressiona o incremento de estoque de moradia é representado pelas famílias urbanas com renda até três salários mínimos, que despendem 30% ou mais de sua renda com o pagamento de aluguel. Em 2000, havia 1,2 milhão de domicílios com ônus excessivo de aluguel, com 3,8 milhões de moradores e número médio de 3,1 moradores por domicílio. Este montante representa 3,2% dos domicílios permanentes urbanos existentes e 19,9% do total de domicílios urbanos alugados. O aluguel é um dos itens mais importantes e onerosos do orçamento familiar.
- **Domicílios improvisados:** o último item que indica a necessidade de incremento de estoque de moradia é composto pelos domicílios improvisados. Em 2000, o número de domicílios considerados improvisados, segundo estimativas da Fundação João Pinheiro, era de 148 mil unidades em todo o país. Há necessidade de investimentos em habitação para a população de baixa renda, já que 62,9% dos domicílios urbanos improvisados se concentram em famílias de até três salários mínimos. Domicílios improvisados se estendem àqueles locais construídos sem fins residenciais, servindo como moradia, o que indica diretamente a carência de novas unidades domiciliares. O montante nacional alcança 117 mil moradias urbanas cuja precariedade, em face da depreciação do imóvel e em face dos custos possivelmente exorbitantes de recuperação, justifica sua demolição. Este item também representa uma pequena parcela do déficit consolidado, mas é grande a quantidade de domicílios com risco de desabamento, colocando em perigo a vida de seus moradores.
- **Domicílios rústicos:** o principal componente referente à necessidade de reposição do estoque é a quantidade de domicílios rústicos existentes no país. Existe 1,5 milhão de domicílios permanentes ocupados no Brasil considerados rústicos. Sendo 700 mil em áreas urbanas e 800 mil em áreas rurais. A precariedade habitacional brasileira é o único componente do déficit que aparentemente tende a predominar no quadro rural, principalmente nos estados do Nordeste. Esta região responde por 70,8% do montante nacional dos domicílios rústicos, onde 62,6% estão localizados no campo. Este item considera todos os domicílios precários, ou sem condições de habitabilidade, podendo ser chamados de favelas.

O déficit habitacional final é apresentado na Tabela 3.

Tabela 3 - Estimativa do déficit habitacional no Brasil, segundo a região (2000)

| Região | Déficit habitacional | | |
|----------------------|----------------------|-----------|-----------|
| | Urbana | Rural | Total |
| Norte ⁽¹⁾ | 411.625 | 21.857 | 433.482 |
| Nordeste | 1.729.057 | 902.733 | 2.631.790 |
| Sudeste | 2.257.496 | 154.964 | 2.412.460 |
| Sul | 589.144 | 101.168 | 690.312 |
| Centro-Oeste | 427.622 | 60.860 | 488.482 |
| Brasil | 5.414.944 | 1.241.582 | 6.656.526 |

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

(1) Exclusive déficit habitacional rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Verifica-se então, que segundo estimativa do IBGE, seriam necessários 6,6 milhões de domicílios novos para acabar com o problema de moradia no Brasil. A distribuição desse déficit, segundo a faixa mensal de rendas das famílias, concentra-se nas famílias com renda de até três salários mínimos, representando 83,2% do déficit habitacional urbano, ou seja, em números, isso representaria 4,4 milhões novos domicílios.

Finalmente, a consideração da população-alvo a ser beneficiada por políticas que equacionem a questão do déficit habitacional é estimada em 20 milhões de pessoas em todo o país, representando 11,7% de sua população total.

2.3 ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA HABITAÇÃO

2.3.1 Sistema Financeiro da Habitação - SFH

Determinando até hoje a estrutura de financiamento habitacional, o SFH é caracterizado por sua excessiva regulamentação, mantendo sob o controle governamental todas as condições operacionais, direcionamento de recursos, modalidades de aplicação, agentes intervenientes e os demais aspectos inerentes aos financiamentos habitacionais. Neste sistema, os fundos de capitais destinados a empréstimos para aquisição da casa própria provêm de recursos financeiros de curto e médio prazo, complementados por aportes orçamentários. Como regra geral, 65% dos recursos captados pelos agentes do sistema, devem ser aplicados em créditos imobiliários.

Ao comparar o SFH com o sistema que operava anteriormente, importantes inovações podem ser identificadas na nova estrutura de financiamento. É o caso da rede de agentes financeiros, criada com a finalidade de captar recursos junto ao público e aplicá-los no setor de habitação (como, por exemplo, o BNH - extinto em 1986). Igualmente inovador foi o fato de ser adotada correção monetária para os depósitos de poupança, gerando com essa medida maiores garantias em face de altas taxas de inflação, que antes comprometiam a rentabilidade real dos depósitos a prazo.

Durante o período de quase quarenta anos desde sua criação, apenas 24 milhões de novos domicílios foram financiados pelo sistema (41% pelo SBPE e 59% pelo FGTS). Esta insuficiência no atendimento à demanda social por habitações é agravada pela constatação de que das 7,3 milhões de unidades habitacionais, mais da metade (59%) eram destinadas à população com renda de até 10 salários mínimos. Donde se conclui que a maioria da população beneficiada pelo sistema não foi a mais carente.

Objetivos

Criado pela Lei nº 4.380, em 21/8/1964, o Sistema Financeiro da Habitação tem como alguns de seus principais objetivos: extinguir o déficit habitacional; financiar habitação para todas as camadas sociais; canalizar recursos; criar um órgão normativo e fiscalizador dos programas; criar um sistema auto-sustentável de financiamentos; apoiar o desenvolvimento urbano e social das populações; e estimular o crescimento das indústrias de construção civil e de materiais de construção.

Levando em conta a renda da população-alvo, foram criadas quatro categorias de financiamento:

| Renda | Financiamento |
|------------------------------------|--|
| 1. Menor do que 3 salários mínimos | Aportes orçamentários do governo (100% do imóvel) |
| 2. Entre 3 e 5 salários mínimos | Recursos do FGTS e governamentais via companhias habitacionais |
| 3. Entre 5 e 10 salários mínimos | Recursos do FGTS e governamentais via cooperativas habitacionais |
| 4. Maior do que 6 salários mínimos | Cadernetas de poupança |

Órgãos normativos

Competia ao Banco Nacional da Habitação a orientação, o disciplinamento e o controle do sistema. Com a extinção do BNH, em novembro de 1986, suas atribuições como órgão de cúpula do SFH foram fragmentadas em:

- Conselho Monetário Nacional - CMN: compete ao Conselho a aprovação das diretrizes e políticas de atuação do segmento habitacional e de desenvolvimento urbano de nossa economia.
- Banco Central do Brasil - BACEN: atualmente, as normatizações e procedimentos operacionais, no que tange aos aspectos financeiros e à gerência dos fundos do SFH, passaram a ser de responsabilidade do BACEN.
- Caixa Econômica Federal - CEF: sob a responsabilidade da CEF hoje estão as normatizações e procedimentos operacionais dos programas habitacionais de interesse social, do FGTS, das áreas de saneamento e desenvolvimento urbano, assim como a gestão do FCVS.

Agentes

São agentes do SFH as entidades que atuam por delegação ou credenciamento da CEF e/ou do BACEN. Segundo suas atribuições, esses agentes se classificam em promotores, financeiros e para atividades complementares:

- Agentes Promotores: são aqueles que têm a função de organizar, implantar, promover e acompanhar o desenvolvimento dos programas a cargo da CEF, segundo as normas e regulamentos vigentes. Dentre estes, destacam-se: Companhias Metropolitanas de Habitação - COHAB, Cooperativas Habitacionais - COOPHAB, institutos de previdência, montepios estaduais e municipais, carteiras hipotecárias dos clubes militares, fundações habitacionais, entidades fechadas de previdência privada e outras entidades credenciadas a critério da CEF.
- Agentes Financeiros: são entidades operadoras de crédito no SFH que atuam diretamente na concessão de financiamentos, todas subordinadas à fiscalização do BACEN. Dentre estes, enquadram-se: bancos múltiplos com carteira de crédito imobiliário, caixas econômicas, sociedades de crédito imobiliário, associações de poupança e empréstimo, autorizadas a captar recursos do público através de depósitos (Caderneta de Poupança com atualização monetária e juros) e Letras Hipotecárias. Eles formam o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE.
- Agentes para Atividades Complementares: são os que colaboram com o BACEN e a CEF, ou agem em seu nome, no desenvolvimento das atividades complementares, em especial as de natureza técnica. Dentre estes, destacam-se: Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais - INOCOOP, companhias seguradoras e órgãos de assessoria técnica devidamente credenciados.

Captação de recursos

No SFH, a captação dos recursos é feita através das cadernetas de poupança voluntária familiar que integram o SBPE, no qual 65% do saldo dos depósitos devem ser utilizados para financiamento habitacional, além do FGTS, instrumento de poupança compulsória, cujos recursos são destinados à habitação, ao saneamento básico e à infraestrutura urbana.

Para exemplificar, a Figura 1 apresenta a estrutura do financiamento habitacional.

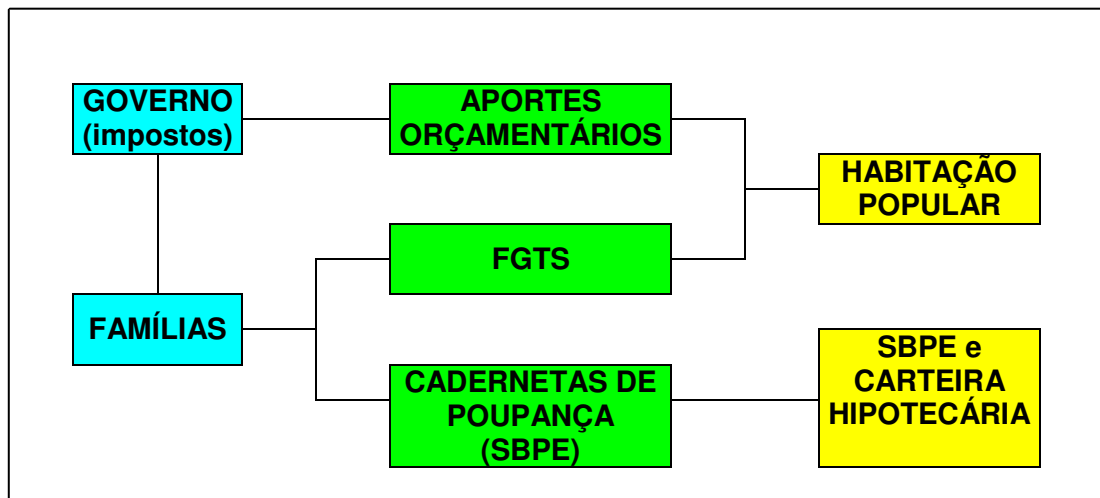


Figura 1 - Estrutura do financiamento habitacional

Linhas de financiamento

As modalidades de financiamento do SFH são:

- **Construção Isolada:** é a operação pela qual o agente financeiro concede à pessoa física, proprietária de um lote (quitado e com escritura definitiva) do terreno, os recursos necessários para a construção da casa própria. Estes são liberados em etapas, de acordo com o andamento da obra, cuja responsabilidade de execução deve ser entregue a um engenheiro ou a uma firma construtora. A contar da assinatura do contrato do empréstimo, o beneficiário tem até 42 meses de carência, prorrogáveis uma única vez por 6 meses, durante os quais paga mensalmente ao agente financeiro os juros e prêmios de seguro sobre o saldo devedor das parcelas até então liberadas. Após o período de carência, inicia-se a fase de amortização da dívida, segundo as condições estabelecidas em contrato, e nessa oportunidade podem ser utilizados os recursos do FGTS para amortização extraordinária, liquidação antecipada ou pagamento de parte das prestações.
- **Plano Empresário:** é a operação pela qual o agente financeiro abre o crédito em favor de um incorporador, pessoa física ou jurídica, para, em prazo determinado, executar a obra especificada no contrato. Os recursos são entregues ao empresário à medida

que este executa as diversas etapas da construção, cabendo ao agente financeiro vistoriar a obra periodicamente, com o objetivo de efetuar medições e de fiscalizar a observância dos projetos e a aplicação dos materiais, conforme a qualidade indicada nas especificações. Em geral, o desenvolvimento deste contrato apresenta duas fases distintas: a fase da utilização de recursos, que coincide com a duração da obra, e a fase da restituição, que é levada a efeito nos 6 meses seguintes ao término do prazo de utilização. Embora o pagamento do financiamento deva ser feito em moeda corrente, geralmente se efetiva mediante a transferência ao mutuário final, comprador da casa própria, de parte do débito, à proporção que o empresário, ao vender suas unidades, utiliza as quantias provenientes da comercialização para amortizar o empréstimo contraído para a construção. As despesas financeiras e o custo do terreno não podem ser incluídos no financiamento. O Plano Empresário pode ser usado também para unidades comerciais. As diferenças básicas entre empréstimos residenciais e comerciais são relativas a objetivos, garantias, prazo de retorno e, conseqüentemente, rentabilidade. Às unidades comerciais são oferecidos prazos mais curtos; taxas de juros e comissões são de abertura de crédito livremente acordados. Esses dois fatores determinam a elevação da taxa efetiva do empréstimo.

- Plano Condomínio: é a operação pela qual o agente financeiro concede financiamento a um grupo de pessoas (condôminos) limitado o número a 150, para a construção do empreendimento. Não há financiamento para a compra do terreno e, respeitados os limites para as operações do SFH, o agente poderá financiar 100% do custo da produção. No valor destinado ao financiamento da construção, podem ser incluídos os custos financeiros e de projetos. Contudo, o financiamento total não pode exceder ao limite máximo permitido pelo SFH. O prazo de carência é de 42 meses. O agente financeiro abre ao grupo de condôminos um crédito, cujo desembolso se dará em parcelas, de acordo com o andamento da obra. Os recursos serão entregues à comissão de condôminos que passará ao construtor. Na fase de construção, os juros devem ser pagos em dinheiro ou descontados das parcelas liberadas e pagamento dos prêmios do seguro. A amortização do financiamento deverá ser iniciada após o término da construção ou do prazo de carência, se este ocorrer primeiro, obedecendo-se às condições estabelecidas pelo SFH, no que diz respeito a prazos, taxas, planos de reajustamento e de amortização.
- Aquisição Individual (imóvel novo ou usado): esses financiamentos podem ser concedidos às pessoas físicas, adquirentes da casa própria, sob a forma de abertura de crédito, cabendo ao pretendente a escolha do imóvel. O valor máximo do financiamento é de 90% do valor de compra e venda ou avaliação, sempre o menor dos dois, limitado a R\$ 150.000,00 e com preço de venda/avaliação limitado a R\$ 300.000,00.
- Aquisição à Vista com FGTS: trata-se de uma operação de compra e venda à vista de um imóvel novo ou usado, firmada entre as partes, com interveniência do agente financeiro, para tornar possível o saque dos recursos do FGTS. O valor do saque do Fundo está limitado ao valor de venda ou avaliação (o menor dos dois) e no máximo determinado pelo Conselho Curador do FGTS. Os recursos serão liberados pelo agente financeiro, após a apresentação, pelo comprador, do contrato devidamente registrado no registro de imóveis.

Planos de reajustamento

Reajustamento é o mecanismo de revalorização das obrigações contratadas em um financiamento, pelo qual os encargos mensais e o saldo devedor do financiado são reajustados. Os planos de reajustes são:

- Plano de Comprometimento da Renda - PCR: neste plano, os encargos mensais são reajustados pelo mesmo índice e periodicidade da atualização do saldo devedor. Sempre que o valor do encargo reajustado elevar o percentual de comprometimento de renda, em função do máximo pactuado em contrato que não pode ser superior a 30%, o agente financeiro, a pedido do mutuário, procederá à revisão, para adequar a relação prestação/renda ao referido percentual, desde que a elevação não tenha ocorrido por redução de renda decorrente de mudança de emprego ou exclusão de um ou mais co-adquirentes. As diferenças apuradas nas revisões, atualizadas pelos mesmos índices de atualização do saldo devedor, serão compensadas nos encargos mensais subseqüentes.
- Plano de Atualização Monetária - PCM: neste plano, todos os valores (prestação, seguro, taxas e saldo devedor) são corrigidos monetariamente, de acordo com a correção das cadernetas de poupança. Os prazos são fixos, ficando o eventual saldo devedor sob a responsabilidade exclusiva do mutuário.

2.3.2 Evolução do SFH

O modelo de financiamento habitacional criado pela Lei nº 4.380/64, contando com recursos de depósitos voluntários - captados por intermédio das cadernetas - e compulsórios - feitos pelos empregadores nas contas vinculadas do FGTS - foi estruturado com base nas seguintes principais premissas:

- identidade de índices de atualização monetária no ativo e passivo;
- reajuste de encargos pelo mesmo indexador do ativo;
- manutenção de ambiente econômico estável e em crescimento; e
- segurança jurídica dos contratos.

Esses pressupostos, entretanto, não foram confirmados na prática, notadamente em razão da queda do poder de compra dos salários, circunstância que, a partir de meados da década de 1980, levou o Poder Público a intervir indiscriminadamente nos contratos para reduzir o valor das prestações abaixo até do efetivo poder de compra dos salários, sem levar em conta a real capacidade de pagamento de cada mutuário individualmente, o que implicou na concessão de subsídios socialmente injustos com recursos públicos.

A intervenção nos contratos, praticamente, eliminou o retorno das operações, inibindo uma das principais fontes de recursos que deveria irrigar o Sistema, após os quarenta anos de sua vigência e criou um passivo para a sociedade, estimado em cerca de R\$ 70 bilhões, que é o saldo residual a cargo do FCVS.

O modelo teórico de funcionamento do SFH previa, ainda, um processo de evolução dinâmica onde, na fase inicial, os recursos necessários dependeriam principalmente da captação via FGTS e cadernetas. Posteriormente, no momento em que o volume de captação líquida tendesse a alcançar o limite em que o crescimento fosse apenas marginal, deveria ocorrer a natural substituição dessas fontes de recursos pelos retornos dos financiamentos.

Entre os fatores que contribuíram para a geração dessa responsabilidade para o FCVS, destacam-se os seguintes:

- A partir de 1977: subdimensionamento do CES. Este coeficiente tinha por objetivo compatibilizar a correção trimestral dos saldos com o reajuste anual dos encargos, para um determinado nível de inflação.
- Entre 1973 e 1982: substituição do salário mínimo como indexador das prestações pelo salário mínimo habitacional e, posteriormente, pela Unidade Padrão de Capital - UPC. Como os reajustes salariais foram, de um modo geral, superiores à variação da correção monetária no período em questão, impediu-se, na prática, que essa diferença fosse incorporada às prestações.
- 1983 e 1984: sub-reajustamento das prestações pela aplicação de índice correspondente a 80% da variação do salário mínimo.
- 1985: sub-reajustamento das prestações pela aplicação de índice correspondente a 112% contra os 246% aplicados aos saldos devedores dos financiamentos.
- 1986: Plano Cruzado - conversão do valor das prestações pela média de até 12 meses anteriores, seguida de congelamento para os 12 meses seguintes.
- 1987: Plano Bresser - congelamento temporário e adoção de nova política salarial, com conseqüências negativas sobre a evolução das prestações.
- 1989: Plano Verão - novo congelamento das prestações, no período de fevereiro a maio, sem o repasse para as prestações correções recebidas nos salários de dezembro de 1988 e janeiro de 1989.
- 1990: Plano Collor I - correção dos saldos devedores com base no Índice de Preços ao Consumidor - IPC de 84,32%, índice este que não foi repassado para as prestações com reajustes vinculados ao Plano de Equivalência Salarial.
- 1991: Plano Collor II - inexistência de política salarial oficial até setembro impossibilitou o repasse de antecipações salariais para as prestações entre maio e outubro.

Os efeitos dos sub-reajustes das prestações, além da redução no nível de retorno dos financiamentos, impedindo novas contratações, também criou uma grave distorção nas operações do SFH, na medida em que os valores pagos pelos mutuários, na grande maioria das situações, passaram a ser inferiores à quota de juros. Com isso, os saldos devedores passaram a ter “amortizações negativas”, fazendo com que, em termos reais, as dívidas se tornassem crescentes. Vários contratos, após decorrido o prazo pactuado para a amortização da dívida, registram saldo residual correspondente a mais de 3 vezes o valor em UPC (moeda referencial dos financiamentos) originalmente contratado.

Os sub-reajustes aplicados ao longo do tempo associados aos efeitos dos planos econômicos levaram a que boa parte dos mutuários tivesse seus encargos reduzidos para menos de 25% da prestação, caso a mesma tivesse sido reajustada por índices de correção idênticos aos aplicados nos saldos devedores.

Além dos impactos sobre as operações ativas, merecem ser destacados os efeitos decorrentes do bloqueio de recursos das várias aplicações financeiras quando da implementação do Plano Collor. Na época, foram transferidos para o Banco Central cerca de 60% do montante de recursos das contas de poupança e dos cerca de 40% que não foram transferidos, em torno de 50%, foram retirados pelos depositantes para fazer frente a seus gastos de manutenção. Por sua vez, quando os recursos bloqueados foram devolvidos, o retorno não se deu via contas de poupança e sim em Depósitos Especiais Remunerados - DER.

As conseqüências do bloqueio para os agentes financeiros foram traumáticas, uma vez que grande maioria desses recursos estava aplicada em financiamentos imobiliários de longo prazo. Assim, os agentes financeiros ficaram com o volume de aplicações muito superior ao montante de recursos captados.

De acordo com dados divulgados pelo Banco Central, em dezembro de 1990 a relação entre volume de aplicações e saldo em contas de poupança era de 2,33, quando as normas em vigor estabeleciam 0,65.

Apesar do nível de super aplicação, no período compreendido entre 1990 e 1994, os agentes do SBPE viabilizaram o financiamento de 296 mil moradias, com a média dos 5 anos situando-se em torno de 59,2 mil. Vale registrar que no ano de 1990, quando ocorreu o bloqueio de recursos, efetivado nos meses de março e abril, foram financiadas 75 mil unidades pelos agentes do SBPE, demonstrando elevado esforço em atender compromissos assumidos, mesmo tendo que lançar mão de outros recursos que não os captados pelas cadernetas.

Destaca-se, no entanto, que devido à exacerbação da inflação e à não adequação do CES aos novos índices, mesmo que as prestações tivessem sido reajustadas por índices idênticos aos dos saldos devedores, ainda assim, o FCVS teria que bancar uma parte do saldo residual, mas, com toda a certeza, em valor muito inferior aos R\$ 70 bilhões.

De certa forma, o saldo de responsabilidade do FCVS está sendo equacionado, mediante o mecanismo de novação de dívidas, regulamentado pela Lei nº 10.150/2001. Merecendo ser destacado o elevado ônus que a novação impôs aos agentes financeiros, pela troca de seus créditos perante aquele Fundo, que deveriam ser recebidos à vista e em espécie, por títulos do Tesouro com prazo de 30 anos e taxa de juros abaixo dos custos de captação.

O problema a ser enfrentado pelo FCVS levou a que a partir de 1988 fosse iniciado o processo de extinção de cobertura de saldo residual das novas operações de valor mais elevado. Esse processo foi concluído em junho de 1993, quando todos os novos contratos deixaram de ter cobertura daquele Fundo, passando a responsabilidade pela quitação do saldo devedor a ficar integralmente a cargo do tomador dos recursos.

Com a entrada em vigor do Plano Real e a adoção de uma política monetária contracionista para incentivar a poupança e inibir o consumo, associada à livre negociação salarial, surge um novo problema representado pelo saldo residual de contratos não cobertos pelo FCVS.

Com efeito, a livre negociação salarial foi implementada num período de retração econômica. Desta forma, a grande maioria das categorias profissionais não obtiveram aumento de salário, tendo as reivindicações dos trabalhadores priorizado a manutenção do emprego. Várias categorias, como é o caso de funcionários públicos, ficaram um longo tempo sem receber quaisquer aumentos.

Outro aspecto observado com a implantação do Plano Real, como conseqüência das elevadas taxas de juros praticadas, foi a estagnação e, em alguns casos, a própria desvalorização do preço dos imóveis residenciais e comerciais.

O resultado disso foi o descolamento do saldo devedor do valor dos imóveis, tanto pela baixa amortização do saldo, devido ao congelamento das prestações que seguem os mesmos parâmetros dos salários, como pela queda do valor de mercado dos imóveis. Em 1993, o número de mutuários com mais de três prestações atrasadas situava-se em 5,8% e em 2002 já alcançava 28%.

Apesar de toda essa problemática, nas quatro décadas de vigência do SFH foi possível viabilizar o acesso à moradia para mais de 7,3 milhões de famílias, beneficiando cerca de 25 milhões de pessoas. Os melhores resultados foram obtidos no início dos anos de 1980, quando a média anual de financiamentos superou 545 mil unidades, nos anos de 1981, 1982 e 1983.

A partir de 1984, com a aceleração da inflação e devido aos subsídios concedidos indiscriminadamente aos mutuários, de forma direta ou como reflexo dos vários Planos Econômicos, sem que fossem explicitadas no Orçamento as fontes de recursos para fazer frente aos mesmos, o modelo criado pela Lei nº 4.380/1964 começou a se deteriorar, na medida em que esses fatores reduziram uma das principais fontes de sua alimentação - o retorno das operações anteriores. Com isso, a média anual de unidades financiadas nos últimos 10 anos caiu para menos de 150 mil.

As conseqüências dessa deterioração são bastante conhecidas, sendo as principais o aumento do déficit habitacional e a assunção pela sociedade de um passivo superior a R\$ 70 bilhões, dos quais cerca de R\$ 64 bilhões se referem a contratos já encerrados, que corresponde às obrigações do FCVS.

Porém, apesar da redução dos financiamentos, o estoque de unidades habitacionais do país apresentou crescimento expressivo de 29% nos últimos anos, passando de 34,7 milhões de moradias em 1991 para 44,9 milhões em 2000. Merece ser destacado que, no mesmo período, a população cresceu cerca de 15%, passando de 147 milhões em 1991 para 170 milhões em 2000.

O crescimento do parque de habitações, mesmo com a escassez de recursos, demonstra o empenho da população para viabilizar sua moradia, buscando alternativas para concretizar o sonho da casa própria.

Apesar desse esforço, nos últimos 5 anos, o déficit habitacional brasileiro teve um crescimento de quase 1,2 milhão, resultando numa média aproximada de 250 mil unidades ao ano.

A moradia é um dos direitos do cidadão consignados na Constituição, mas a maior parte da população não tem condições de alocar parte de sua renda para o pagamento do encargo mensal requerido num financiamento.

O montante do déficit habitacional brasileiro indica que o problema é sério, requerendo das autoridades nas várias esferas de governo empenho no sentido de encontrar soluções para atender a essa aspiração que, além do bem-estar que proporciona, também faz com que as pessoas se considerem mais cidadãs.

Neste sentido, é fundamental que se busquem alternativas para viabilizar a ampliação do crédito habitacional e se estimulem os agentes econômicos a participar do processo.

2.3.3 Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI

O Sistema de Financiamento Imobiliário tem como destaque a criação da figura de um novo título de crédito, característico e destinado às operações do mercado secundário. A criação desse novo título vem acompanhada da definição das condições legais para a efetiva securitização de créditos imobiliários, previstos rigorosos mecanismos de segurança e proteção ao investidor. Dessa forma, abrem-se perspectivas

inéditas para o funcionamento de um mercado secundário de créditos imobiliários e a estruturação de operações de captação de recursos capazes de robustecer grandemente o financiamento habitacional.

O *funding* primário para essas operações consistirá de recursos captados de investidores financeiros mediante instrumentos próprios, dentre os quais se incluem os Certificados de Recebíveis Imobiliários - CRI, as Letras de Créditos Imobiliários - LCI e as Cédulas de Créditos Imobiliários - CCI. Com esses recursos serão realizados financiamentos imobiliários em geral, segundo condições de mercado, utilizando, para tanto, as modalidades contratuais já tipificadas no ordenamento civil e comercial.

Portanto, o SFI cria condições para mobilizar volume crescente de recursos para o setor habitacional, com redução tendencial dos custos dos financiamentos, seja pela ampliação da oferta de imóveis, seja pela diminuição dos riscos implícitos na concessão de crédito.

Objetivos

Com o SFI busca-se a desregulamentação inerente ao crédito imobiliário e a modernização dos instrumentos e mecanismos de financiamento. Seu objetivo fundamental é estabelecer as condições mínimas necessárias ao desenvolvimento de um mercado imobiliário, para o que se criam novos instrumentos e mecanismos que possibilitam a livre operação do crédito para o setor e a mobilização dos capitais necessários à sua dinamização.

Órgãos normativos

No SFI, por força de sua própria concepção, as operações são livremente efetuadas pelas entidades autorizadas a operar segundo as condições de mercado, e sua implementação independe de qualquer regulamentação governamental, não envolvendo a aplicação de quaisquer recursos provenientes dos cofres públicos.

Agentes

São agentes do SFI as caixas econômicas, bancos comerciais, bancos de investimento, bancos com carteiras de crédito imobiliário, sociedades de crédito imobiliário, associações de poupança e empréstimo e companhias hipotecárias. As operações de financiamento no SFI são livremente realizadas pelas entidades autorizadas a operar. Para alavancar o mercado secundário de créditos imobiliários, o SFI define uma nova modalidade de empresa - a companhia securitizadora imobiliária, organizada sob a forma de sociedade por ações, segundo modelo adotado com sucesso em outros países. Essa companhia irá operar mediante aquisição de créditos imobiliários junto às empresas originadoras desses créditos, isto é, aquelas que operam na realização de empréstimos para a aquisição ou produção de imóveis. De posse desses créditos, a companhia irá securitizá-los, transformando-os em títulos a serem negociados no mercado financeiro e de capitais.

Para tanto, o SFI previu a criação de um novo título de crédito - o Certificado de Recebíveis Imobiliários - CRI. Este Certificado é um título de crédito nominativo, de livre circulação, lastreado em créditos imobiliários, que constitui promessa de

pagamento em dinheiro. O CRI terá curso mediante registro em sistema centralizado de custódia e liquidação financeira de títulos privados.

Mais recentemente, foram introduzidas a Letra de Crédito Imobiliário - LCI e a Cédula de Crédito Imobiliário - CCI, que são emitidas pelo próprio agente gerador primário do crédito, bancos ou incorporadores.

Linhas de financiamento

As operações de financiamento são livremente contratadas entre as partes e devem apenas observar as seguintes condições mínimas: reposição integral do valor emprestado, remuneração do capital, capitalização dos juros e contratação de seguros considerados essenciais, como aqueles que garantem a liquidação do financiamento no caso de morte ou invalidez permanente do tomador do empréstimo.

Garantias

- **Regime Fiduciário:** para maior segurança dos investidores, o SFI faculta a utilização do regime fiduciário para os créditos e títulos do mercado secundário. Por esse regime, ao emitir uma série de títulos, a securitizadora atribuirá caráter fiduciário à propriedade sobre os créditos correspondentes. Pela fidúcia, os créditos serão excluídos do patrimônio comum da companhia securitizadora e passarão a constituir um patrimônio separado, com o propósito específico e exclusivo de responder à realização dos direitos dos investidores. A fidúcia será formalizada no Registro de Imóveis, não podendo a securitizadora fazer uso dos créditos respectivos. Por serem segregados do patrimônio comum da companhia, estes não estarão ao alcance de nenhuma ação impetrada por credores. Nessas condições, os direitos dos investidores ficarão imunes aos efeitos de eventual insolvência da securitizadora. Nessa modalidade de operação, atuará um agente fiduciário, com a função de proteger os direitos dos investidores, legitimado a praticar todos os atos para esse fim, inclusive assumindo a gestão do patrimônio separado e dos respectivos créditos em caso de insolvência da securitizadora.
- **Alienação Fiduciária:** pelo contrato de alienação fiduciária, consoante a definição contida na Lei nº 4.728, de 1965, e no Decreto-lei nº 911, de 1969, o proprietário de um imóvel de qualquer tipo efetuará, em garantia do respectivo financiamento, a alienação fiduciária do imóvel à entidade financiadora, transferindo a esta a propriedade fiduciária e a posse indireta. Constitui-se em favor do credor uma propriedade resolúvel sobre o imóvel objeto do financiamento, prevista sua obrigação de transferir a plena propriedade do imóvel ao devedor, uma vez que este tenha resgatado a totalidade da dívida. Enquanto não o tiver feito, o devedor estará investindo apenas na posse do imóvel. Ao quitar integralmente a dívida, a propriedade plena lhe será transferida, bastando para tanto simples pedido de cancelamento do registro da fidúcia. Isto é, o credor adquire a propriedade do imóvel não com o intuito de mantê-lo como seu, mas sim para a finalidade de garantir-se. Por oferecer segurança quanto à execução sem delongas da garantia, o contrato de alienação fiduciária constitui poderoso estímulo ao crédito, ao investimento nos Certificados de Recebíveis Imobiliários e, portanto, à aquisição e produção de imóvel mediante pagamento a prazo. Essa modalidade de contrato concilia a segurança e a celebridade necessárias, superando as formas obsoletas de garantia, que tornam os

negócios imobiliários demasiadamente lentos e onerosos, tolhendo o potencial de expansão do setor.

- **Hipoteca:** embora introduzindo a alienação fiduciária com um avanço em termos de garantia de crédito, o SFI admite a hipoteca do imóvel objeto do financiamento.

2.3.4 Outras Políticas

Algumas ações no âmbito estadual e municipal foram implementadas após o reconhecimento de que o SFH não atingiria as camadas mais pobres da população, e que os problemas de gestão e de origem macroeconômica levaram o sistema a sua quase inoperância. Interessante observar que o próprio BNH, durante a década de 1970, introduziu programas alternativos para alcançar a camada mais popular, reconhecendo que o modelo tradicional não atingira esse objetivo. Foram lançados o Prolifurb - Programa de Financiamento do Lotes Urbanizados, criado em 1975, e produzindo 43 mil lotes em seus 5 anos de existência, o Promorar - Programa de Erradicação de Subhabitação, implantado em 1979 com a finalidade de urbanizar favelas e o Programa João de Barro, que constituía em processo de autoconstrução. O resultado, porém, foi muito pequeno, agravado pela extinção do BNH dois anos depois.

Dessa forma, algumas ações foram tomadas, algumas articuladas nas diferentes esferas governamentais. Aproveitando as estruturas das COHABs e das Companhias Habitacionais que funcionavam como promotores e financiadores no SFH, os estados e municípios passaram a atuar diretamente na promoção de habitações, com programas que iam desde a produção de moradias até urbanização de favelas e atuações em cortiços. Essas ações eram de forma geral descontinuadas e muitas vezes se resumiam ao período de um governo. Algumas foram mais audaciosas, a exemplo do Estado de São Paulo que, em 1990, aumentou em 1% na alíquota do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, destinando esse recurso à política habitacional do estado. De forma geral, os recursos dos programas implantados eram oriundos dos orçamentos estaduais ou municipais ou de empréstimos de agentes como BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento.

2.4 ANÁLISE DA QUESTÃO HABITACIONAL

Com uma população total, em 2000⁹, de 169,6 milhões de habitantes, um crescente grau de urbanização e uma elevada concentração de renda, o Brasil enfrenta graves problemas sociais. Na última década, o percentual da população vivendo em áreas urbanas passou de 75% para 81%. Quanto à distribuição da renda, observa-se que o desequilíbrio manteve-se praticamente inalterado nesse período. Em 1992, o rendimento dos 50% mais pobres correspondia a 14% dos rendimentos totais, enquanto apenas 1% dos mais ricos concentrava o equivalente a 13%, perdurando esta distribuição até 1999. No mesmo período, a proporção da renda média familiar dos 10% mais ricos sobre a dos 10% mais pobres diminuiu um pouco, passando de 57 para 53 vezes.

Dentre os problemas sociais, pode-se destacar o da habitação, que afeta diretamente mais de 15 milhões de famílias que vivem nas cidades brasileiras, ocupando moradias que não atendem aos critérios mínimos de habitabilidade, tanto pelos padrões construtivos e disponibilidade de infra-estrutura urbana, quanto pela ilegalidade de ocupação da terra. O problema habitacional não se restringe à falta de um espaço físico

⁹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): Censo demográfico, 2000.

para se morar. Contribui para a agressão do meio ambiente urbano, e de sua solução depende, em parte, o sucesso das demais políticas sociais, como as de saúde e educação. Pode-se observar, atualmente, a coincidência entre o agravamento da carência habitacional e o reaparecimento de epidemias de doenças há muito erradicadas do país. Esta associação é um retrocesso, levando-nos de volta a meados do século XIX, quando se deduziu que a insalubridade de certas moradias era foco de epidemias.

Parece que, hoje, a crise habitacional é visível de qualquer ponto em que se esteja nas cidades. Aí estão, em número cada vez maior, os moradores de rua e os cortiços, os loteamentos clandestinos e as favelas, invadindo inclusive áreas de risco e áreas de preservação ambiental. E é fato bastante conhecido que esta subnormalidade ou informalidade habitacional é, em parte, um efeito do crescimento desordenado que se vem observando nas áreas urbanas do país, ao mesmo tempo em que contribui para o seu agravamento.

O número de domicílios particulares permanentes, nas áreas urbanas, em 2000, é de 37,3 milhões de unidades. A necessidade de reposição e incremento deste estoque de domicílios foi calculada em 5,4 milhões de unidades¹⁰, o que representa o déficit habitacional urbano do país, correspondendo a 14,5% do estoque.

Com relação às faixas de renda da população, observa-se que 84% do déficit correspondem a famílias com rendimentos inferiores a 3 salários mínimos, sem capacidade, portanto, de conseguir uma solução para o seu problema de moradia, dentro da regularidade. Na faixa de renda de 3 a 5 salários mínimos, o percentual do déficit é de 8,4%, e de 5,4% na de 5 a 10 salários mínimos. Tem-se, assim, uma concentração de 97,8% do déficit na faixa de até 10 salários mínimos.

No período 1991/2000, houve um aumento de 41,5% no déficit habitacional, correspondendo a uma taxa de 3,9% a.a. Além do déficit, constata-se a existência de inúmeras moradias que apresentam diferentes tipos de inadequações, necessitando melhorias. Observa-se que, dos 36,6 milhões de domicílios duráveis existentes nas áreas urbanas, 5,5% apresentam adensamento excessivo; 28% têm alguma carência de infraestrutura básica; 4% não dispõem de instalação sanitária e 2% apresentam problemas de depreciação. Estima-se, ainda, que 1,5 milhão de casas e cômodos urbanos, o que representa quase 5% do total existente, encontra-se em situação de irregularidade fundiária.

Ao problema do déficit e das inadequações haveria que ser acrescentada a demanda demográfica, que não foi, contudo, incluída na atualização do estudo da Fundação João Pinheiro¹¹.

A necessidade de reposição, de acréscimo e de melhoria do estoque de moradias mostra-se, assim, como um grande desafio. Só para atendimento das duas primeiras, ou seja, das necessidades caracterizadas como déficit, precisariam ser construídas 540 mil unidades por ano, em um período de 10 anos.

Por outro lado, quando se examina a produção habitacional do SFH, verifica-se que foram concedidos 6,7¹² milhões de financiamentos no período de 1964 a 2000. Esta

¹⁰ Os conceitos e dados referentes às necessidades habitacionais utilizados neste documento foram extraídos do livro *Déficit Habitacional no Brasil 2000*. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2001.

¹¹ A Fundação João Pinheiro publicou, em 1995, o estudo *Déficit Habitacional no Brasil*, revisto e atualizado na publicação anteriormente citada.

¹² Fontes: até 1973 - dados do FGTS: média dos relatórios do BNH; de 1973 a 1991: dados de relatórios da ABECIP, elaborados a partir de dados do BACEN, apresentados nas Comissões Parlamentares de Inquérito do FGTS e do SFH; após 1991 - dados do FGTS: fornecidos pela CAIXA, dados do SBPE: extraídos de relatórios do BACEN.

produção representa, em média, 188,5 mil unidades por ano, embora em 1980, quando o SFH estava no auge de seu funcionamento, tenham sido concedidos 627 mil financiamentos.

Comparando-se os índices acima, conclui-se que, mantidas as condições atuais, a atuação do setor público no setor habitacional estará longe de atingir, pelo menos, o controle da situação, evitando seu agravamento. A sociedade, por si só, tem-se mostrado mais capaz de enfrentar o problema, ainda que, em parte, de forma ilegal ou irregular, mediante a adoção de sistemas de autofinanciamento, autoconstrução, a produção de pequenos e médios construtores, e outros.

Também é de se ressaltar a participação dos estados e municípios, que desenvolveram diversas iniciativas na área da habitação de interesse social. A classe média ficou, contudo, sem apoio, e passou a buscar soluções para sua demanda na produção planejada para as faixas de renda mais baixas, que tiveram, assim, aumentadas suas dificuldades de acesso aos financiamentos habitacionais.

Foi constatada, entretanto, paralelamente ao déficit e às inadequações habitacionais, a existência de 4,5 milhões de domicílios urbanos vagos, equivalendo a 10,3% do número total de domicílios particulares. No período de 1991 a 2000, o número de domicílios vagos teve um aumento de 54,5%, taxa esta superior à do aumento do déficit. Em uma análise estritamente quantitativa, poder-se-ia concluir que os domicílios vagos seriam suficientes para atender 83% do déficit. Não se sabe, no entanto, que tipos de domicílios são estes e por que permanecem vagos, precisando-se fazer um estudo mais detalhado sobre o assunto.

Uma outra análise que merece destaque é quanto ao atendimento das políticas habitacionais com relação ao perfil do déficit. Tomando-se o período ocorrido entre os dois últimos censos demográficos, 1991/2000, verifica-se que o déficit habitacional sofreu um incremento médio anual de 172,7 mil unidades, enquanto, no mesmo período, o SFH financiou, em média, 154 mil unidades por ano. A produção do SFH deveria, portanto, ter evitado o aumento do déficit, mas, conforme registrado acima, isto não ocorreu, certamente porque a produção destinou-se a faixas de renda que não têm grande ou, mesmo, qualquer peso na composição do déficit.

Examinando-se os dois maiores programas habitacionais desenvolvidos pela Caixa Econômica Federal com recursos do FGTS - o Carta de Crédito Associativo e o Individual - que teriam como objetivo atender às faixas mais baixas de renda, em que se concentra o maior déficit, verifica-se que os recursos aplicados por faixa de renda não foram correspondentes aos respectivos déficits.

Apesar de a insuficiência de renda estar no cerne do problema habitacional, muitas são as medidas de caráter não econômico que podem ser tomadas para o seu enfrentamento. Importante, nesse sentido, foi a aprovação da Lei nº 10.257, de 10/7/2001, denominada Estatuto da Cidade, instituindo instrumentos que possibilitam às administrações municipais um maior controle do uso e ocupação do solo urbano.

A maioria dos municípios brasileiros não está, contudo, institucionalmente preparada para desempenhar o papel que lhes cabe na implementação das políticas urbanas. Tiveram suas responsabilidades ampliadas na Constituição Federal de 1988, mas necessitam, ainda, do apoio decisivo dos demais níveis de governo para atuarem, de fato, como o principal administrador das questões urbanas, particularmente a questão habitacional.

Capítulo 3

3 CHILE

3.1 HISTÓRICO

Nas décadas de 1930 a 1950, os bancos comerciais captavam recursos junto a investidores institucionais, através da emissão de bônus hipotecários com taxas de juros nominais pré-fixadas, e emprestavam os recursos às famílias. Estas, por sua vez, remuneravam os empréstimos com base em taxas de juros também nominais. Mas o sistema tornou-se inviável devido ao processo inflacionário. Isso ocorreu devido ao fato de as taxas de inflação superarem as taxas nominais acordadas nos depósitos, fazendo com que os poupadores percebessem remunerações reais negativas, enquanto que aos tomadores de empréstimos eram repassados, na forma de subsídio implícito, os recursos que os poupadores deixavam de auferir. Com isso, o volume de recursos aplicados em poupança decresceu a ponto de tornar o sistema inoperante.

Em 1953, foi criada a *Corporación de la Vivienda - CORVI*¹³, cujos principais objetivos eram de tornar concreta a construção de habitações de caráter social. Estava incumbida de adquirir terrenos, projetar e construir conjuntos habitacionais e distribuir as habitações construídas segundo os diversos planos habitacionais.

→ No final dos anos ~~50~~ de 1950 (1956 a 1958), buscou-se revitalizar a captação de recursos com a criação do Sistema de Poupança e Empréstimo (SAP)¹⁴, que introduziu a figura da correção monetária para as operações de longo prazo. Da mesma forma como ocorre no Brasil, o sistema dependia da captação de poupança voluntária das famílias.

Em 1959, foi criado um conjunto de normas visando à formalização de uma política de fomento habitacional. O Plano Habitacional de 1959 teve como objetivo principal atrair para a produção habitacional recursos adicionais aos fornecidos pelo Estado que, sozinho, era incapaz de resolver o déficit habitacional. Algumas das idéias fundamentais do plano foram: a criação do conceito da habitação econômica, fixando o limite máximo de superfície edificada em 140 m² por unidade; a concessão de incentivos tributários, especialmente para o caso de unidades pequenas, de modo a atrair investimentos do setor privado; a adoção de isenções tributárias em favor das sociedades cujo objeto social era exclusivamente construir por conta própria as habitações econômicas; a criação da figura do Contrato-Lei entre o Estado e o investidor, a fim de evitar que as disposições legais posteriores pudessem afetar os benefícios já conseguidos; a determinação de que a renda auferida com construção das habitações econômicas não seria considerada para efeito de imposto de renda; o reajuste das dívidas originadas por empréstimos para a aquisição de habitações econômicas; e a criação do imposto habitacional de 5% sobre as atividades de comércio e agricultura, recurso este voltado para a construção de habitações econômicas. Com este Plano Habitacional, os incentivos implicaram no aumento da participação privada na construção habitacional, enquanto que o regime de reajuste das dívidas (hipotecárias, de capital e poupança) acarretou na capitalização dos investimentos e no aumento de oferta habitacional.

¹³ Mediante a fusão de outros organismos já existentes como a *Cajá de la Habitación* e a *Corporación de Reconstrucción*.

¹⁴ *Sistema de Ahorro y Préstamo - SAP*. Esse sistema inspirou a criação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE no Brasil na década de 1960.

Em 1960, foi criado o Sistema Nacional de Poupança e Empréstimo, composto pelas Associações de Poupança e Empréstimo, sendo estas entidades de caráter regional de direito privado com o objetivo de captar poupança e aplicar esses recursos em empréstimos hipotecários para a aquisição, construção, ampliação ou finalização de habitações econômicas, e pela Caixa Central de Poupança e Empréstimo, organismo destinado ao fomento da poupança e à supervisão das Associações de Poupança e Empréstimo.

Em 1965, foi criado o Ministério da Habitação e Urbanismo, do qual dependiam outras quatro corporações responsáveis por todas as atividades referentes à habitação, desde o planejamento até a execução do empreendimento. São elas: a Companhia da Habitação (*Corporación de la Vivienda - CORVI*), a Companhia de Melhoramento Urbano (*Corporación de Mejoramiento Urbano - CORMU*), a Companhia de Serviços Habitacionais (*Corporación de Servicios Habitacionales - CORHABIT*) e a Companhia de Obras Urbanas (*Corporación de Obras Urbanas - COU*). Neste ano também foram criados os programas de poupança popular, visando concentrar os programas habitacionais e canalizar os serviços habitacionais através de um número limitado de planos.

Entre 1976 e 1978, ocorreu um colapso do sistema, devido à diminuição de captação dos recursos por causa da recessão e da perda do poder aquisitivo da população, além do descompasso entre os prazos de aplicação e de captação (financiamento de operações de longo prazo com recursos captados em curto prazo).

Em 1977, foi introduzida a letra hipotecária com cláusula de reajuste para equilíbrio entre os juros dos poupadores e dos tomadores de empréstimos. Era emitida por um único banco com lastro em contratos de financiamento habitacional, garantido pela primeira hipoteca sobre o bem imóvel e cujo empréstimo não era superior a 75% do valor da propriedade. Os valores são expressos em unidades de fomento, para refletir com precisão a correção monetária derivada da variação do índice de inflação.

Também nesse ano, temporais de vento e chuva em grande parte do país comprometeram muitas habitações devido às infiltrações que estes causaram. A partir de então foi promovido um grande processo de melhoramento nos padrões construtivos do país.

Em 1979, as quatro corporações se fundiram em uma, que se divide em treze organismos (Serviços de Habitação e Urbanização) destinados a atuar em cada uma das treze regiões do país.

Também nessa época e baseado na percepção desses problemas, foi concebido um novo modelo, com base nos princípios do “modelo de mercado” americano, o da liberdade e eficiência econômico-financeira. Os principais pontos dessa política eram: (i) sistema de captação e aplicação dos recursos totalmente indexado, diminuindo o risco de intermediação financeira, (ii) “casamento” de prazos entre a captação dos recursos e a aplicação no financiamento habitacional, (iii) criação do mercado secundário de hipotecas, ou seja, os créditos originados são securitizados, possibilitando a captação de recursos no mercado de capitais.

Essas transformações possibilitaram a expansão do volume de crédito e deram maior estabilidade ao sistema. Para se ter uma idéia, de 1985 a 1995 o número de unidades habitacionais produzidas por ano mais do que dobrou, atingindo cerca de 120 mil¹⁵, número superior as 90 mil unidades necessárias a serem construídas ao ano para

¹⁵ Fonte: Banco Central do Chile - Instituto Nacional de Estadísticas, Chile.

congelar o déficit de habitações¹⁶. Esse fato indica um enorme progresso no sentido de reduzir gradualmente o déficit habitacional.

A experiência chilena, além da adoção do modelo de mercado, introduziu instrumentos de subsídios à população mais carente de forma progressiva e vinculados ao esforço de poupança prévia das famílias.

3.2 SITUAÇÃO HABITACIONAL ATUAL

A principal característica da economia chilena durante as últimas décadas foi sua bem sucedida transição da estabilização ao crescimento através de um grande processo de reformas estruturais que ainda se encontram em desenvolvimento.

Como resultado dessas reformas, o Chile apresenta atualmente uma das economias comercialmente mais abertas da América Latina, observando uma menor presença do papel do Estado. Porém, esse processo não está isento de custos sociais e políticos para o país.

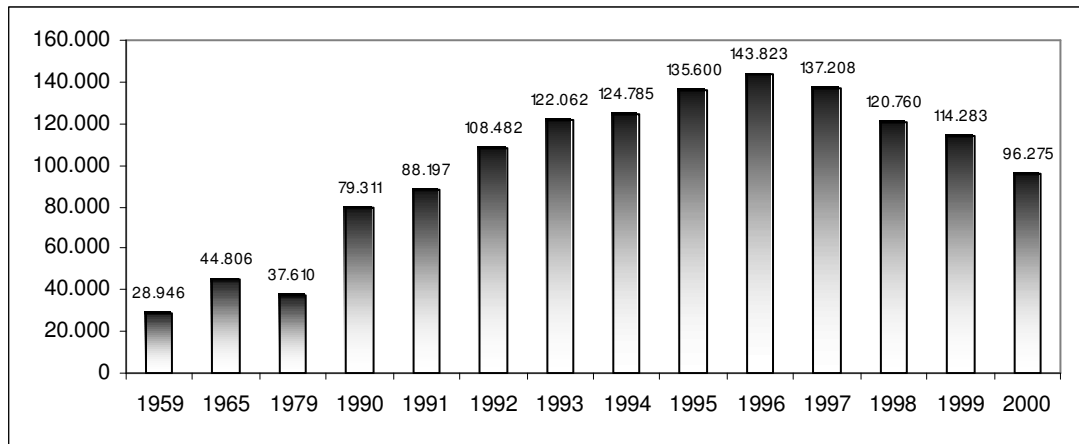
A experiência chilena nos mostra que as reformas não apenas devem buscar a maior eficiência econômica, mas também uma maior equidade distributiva, aspecto que tem sido mais frágil na sua implantação.

Nesse contexto, o sistema financeiro chileno também tem vivido um processo de abertura e liberação, permitindo um aumento da eficiência e profundidade do mercado financeiro. Com isso é possível a melhora no desenvolvimento econômico em geral. O mesmo não se pode dizer das cooperativas de empréstimos que vem reduzindo sua participação no volume de créditos gerados no Chile que atualmente atinge cerca de 0,4% contra os 20,0 % da década de 60.

O Chile vem atuando de forma decisiva e eficaz na questão da habitação nos últimos anos. Segundo o Instituto Nacional de Estatística, o total de moradias alcançou, em 1998, 4,0 milhões de unidades para uma população de aproximadamente 14,8 milhões de chilenos, dos quais 84% moram em zonas urbanas. Em termos de déficit quantitativo e qualitativo, o Chile apresenta uma posição de destaque em relação aos países do cone sul da América Latina, tendo índices relativos de carência de habitações inferiores à Argentina, Brasil, Paraguai, Peru, Bolívia e Equador. Apenas o Uruguai tem um déficit habitacional inferior ao Chile.

A redução do déficit habitacional no Chile vem ocorrendo a partir de meados dos anos de 1980, quando o país passou a adotar um novo sistema financeiro da habitação, conforme pode ser constatado na Figura 2.

¹⁶ Segundo estimativas da Corporación de, Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social da Cámara Chilena de la Construcción (CIEDESS).



Fonte: Ministério da Habitação e Urbanismo do Chile.

Figura 2 - Número de unidades construídas

A transformação do novo modelo provocou uma evolução no número de unidades produzidas, que, em meados da década de 1980, representava algo como 60.000 unidades por ano. A partir de 1995, o número de unidades construídas tem superado a cifra prevista pela *Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social - CIEDESS* necessária para congelar o déficit habitacional, estimada em 90.000 unidades por ano. Para tanto, somado a um grande esforço político, foram essenciais à rearticulação entre o mercado de capitais e o mercado imobiliário, e à modernização das instituições de fomento da construção residencial. A Tabela 4 apresenta o número de habitações construídas em relação aos governos.

Tabela 4 - Número de habitações construídas em relação aos governos

| Novas habitações (total país) | | |
|-------------------------------|------|----------------------|
| Período | Anos | Número (média anual) |
| Governo Militar (1973-1989) | 17 | 44.396 |
| Governo P.Aylwin (1990-1993) | 4 | 99.513 |
| Governo E.Frei (1994-1999) | 6 | 129.410 |

Fonte: Ministério da Habitação e Urbanismo do Chile.

Esse expressivo resultado, contudo, não foi devido exclusivamente ao modelo de mercado empregado. Não seria possível empregar num país em desenvolvimento como o Chile uma política habitacional sem contar com fortes instrumentos de subsídios a população mais carente. No modelo chileno, os segmentos da população com baixa renda contam com subsídios governamentais progressivos e vinculados ao esforço de poupança prévia das famílias que o pleiteiam. Além disto, a construção de habitações populares conta com incentivos fiscais¹⁷.

3.3 ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA HABITAÇÃO

Até meados da década de 1980, havia no Chile uma política econômica de repressão financeira que, conseqüentemente, afetava as decisões de poupança e investimento no país, provocando o esgotamento das fontes de financiamento. A

¹⁷ No Chile, a demanda por habitações é coordenada por cooperativas e sociedades habitacionais que organizam a oferta e demanda de subsídios e realizam as intermediações imobiliárias.

poupança até então tinha o crescimento prejudicado pelas taxas de juros reais negativas, pela política comercial protecionista (cuja imposição de consumo dos produtos nacionais, mais caros do que os internacionais, ocasionava menor excedente de renda e, conseqüentemente, menor capacidade de endividamento), e pelo tratamento discricionário do capital estrangeiro. O investimento, por sua vez, era prejudicado pela informalidade do mercado financeiro e esgotamento das fontes de financiamento, devido à desintermediação e à repressão financeira (restrições à alocação de carteiras, com imposições de vinculações e limites para certos tipos de investimento; racionamento de divisas estrangeiras, e racionamento de crédito governamental).

A partir de meados dos anos de 1980, as políticas chilenas vêm buscando a liberação, a desregulamentação e a globalização de mercados, tornando possível a ampliação da poupança e do investimento na economia. Tal fato se dá quando o Chile busca maior intermediação financeira ao induzir a prática de juros reais positivos. Com isso, foi possível aumentar as taxas de poupança e investimento, integrar globalmente seu mercado financeiro, racionalizar, dentre os setores produtivos, a alocação de investimentos, reduzindo os subsídios implícitos, e possibilitar financiamento de longo prazo com melhores formas de captação.

O Chile adotou um novo modelo, o qual apresenta muitos dos princípios presentes no “modelo de mercado” dos Estados Unidos. Os objetivos da política habitacional chilena são a equidade, a progressividade dos subsídios à habitação e a eficiência econômica.

3.3.1 Reforma do Sistema Financeiro e Institucional

- **Reforma do Sistema Financeiro**

Visando a retomada do crescimento e desenvolvimento econômico e a formação de uma base institucional para reativação de uma política habitacional agressiva, realizou-se uma reforma do sistema financeiro. As mais importantes inovações foram a universalização das fontes de financiamento, o tratamento indiscriminado entre elas e a institucionalização do preceito de equilíbrio financeiro dos títulos. Para tanto, fez-se necessária a abertura comercial e a rearticulação entre o mercado de capitais e imobiliário, buscando liberação, desregulamentação e globalização de mercados.

A recuperação da poupança e do investimento ocorreu a partir de 1987, o que, por sua vez, foi determinante para o crescimento econômico sustentado no Chile. Isso se deu através da criação de fundos de pensão por capitalização, de um sistema hipotecário securitizado e de um sistema de poupança vinculada à aquisição da casa própria. Fez-se necessária a indexação em todo o sistema de captação e aplicação de recursos para propiciar o equilíbrio financeiro dos títulos, a garantia de taxas reais de juros positivas ao poupador e o menor risco da intermediação financeira. A determinação de prazo de captação igual ou superior ao prazo do empréstimo acarretou na eliminação do descompasso que existia entre captação e aplicação dos recursos. A criação de mercados secundários, tanto para os ativos financeiros voltados a captação de recursos como para os imóveis, gerou uma universalização das fontes de financiamento com tratamento indiscriminado entre elas (maior liquidez aos investimentos e menor exigência de rentabilidade). Com todas essas mudanças, foi possível expandir o volume de crédito e prover maior estabilidade ao novo sistema.

- **Reforma Institucional**

Paralelamente, a reforma institucional buscou uma nova estrutura de financiamento, de modo a reativar a política habitacional e modernizar os instrumentos de fomento da construção residencial. Com esta reforma, foi possível a criação de um sistema eficiente de subsídios à habitação popular e a fundação de um sistema de aposentadoria e pensão por capitalização.

Os subsídios governamentais progressivos e incentivos fiscais na construção de habitações populares permitiram a redução no custo de produção e aquisição para famílias menos favorecidas. A implementação de cooperativas habitacionais e sociedades imobiliárias promoveram uma coordenação entre oferta e demanda. As cooperativas abertas possibilitaram racionalizar a demanda por habitações da população de baixa renda e coordenar oferta e demanda. Essas instituições privadas sem fins lucrativos possuem participação intensa no setor da construção, organizando desde a concepção dos empreendimentos até a montagem do financiamento. Também possuem incentivos fiscais ao comprar materiais utilizados para a construção de habitações populares. Hoje, as cooperativas são responsáveis pela quase totalidade dos recursos do Sistema Unificado de subsídios e por parcela significativa dos subsídios do Programa Especial para Trabalhadores - PET.

3.3.2 Agentes de Financiamento

Diferentemente de como ocorre no Brasil, onde o sistema está basicamente limitado à captação de poupança das famílias, o Chile procurou outras alternativas de captação de recursos para o financiamento habitacional, tornando cada vez maior a participação do setor privado, tanto na produção como na aquisição da unidade. Os fundos provêm de uma estrutura de intermediação bastante sofisticada composta por três agentes financeiros: o governo e suas agências (captação através de impostos), os fundos de aposentadoria e pensão e as companhias de seguro de vida (que somados a outros investidores institucionais, possuem os recursos para empréstimos de longo prazo). A esses fundos, soma-se finalmente o esforço de poupança (prévia vinculada à aquisição de imóveis, ou posterior) das famílias. Dessa forma, são três as fontes de financiamento habitacional no Chile: Títulos Hipotecários, Subsídios Governamentais e Poupança Familiar.

Assim, o Chile, através do subsídio governamental e da poupança vinculada, amplia os fundos para aquisição de moradias. Esses recursos somados ao crédito imobiliário são concedidos nas mesmas bases do financiamento para a população de renda média e alta.

A Figura 3 apresenta um esquema da estrutura de financiamento habitacional no Chile.

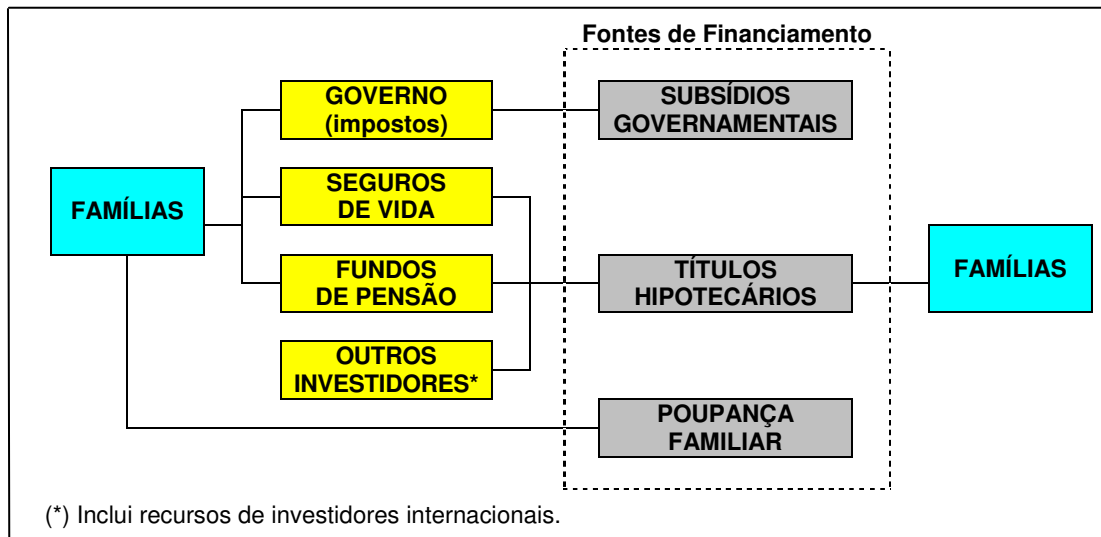
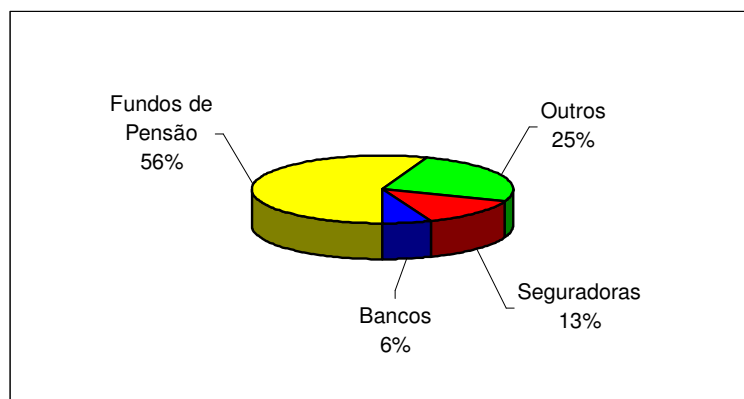


Figura 3 - Estrutura de financiamento habitacional

3.3.3 Fontes de Financiamento

- Títulos Hipotecários - No Chile existem dois títulos hipotecários: as Letras de Créditos Hipotecários - LCH, com valor nominal, prazo de resgate e taxa de juros iguais aos concedidos às famílias. São vendidas na bolsa, formando o mercado secundário de títulos, e têm como principais compradores os investidores que buscam retorno em longo prazo, como é o caso dos fundos de pensão e das companhias de seguro de vida (Figura 4). São mais utilizados para financiamento de imóveis para renda média e baixa. Também há os Mútuos Hipotecários Endossáveis - MHE, que podem ser negociados a qualquer momento e são emitidos pelas companhias hipotecárias (administradoras de mútuos hipotecários), as quais concedem cartas de crédito às famílias. Esses títulos não precisam ser previamente colocados no mercado secundário, o que lhes confere maior risco do que no caso das LCH. As companhias de seguro e os fundos de investimento são os compradores principais desses títulos. São mais utilizados para financiamento de imóveis de valor elevado. Ambos são denominados em Unidades de Fomento - UF, que é reajustada diariamente pela taxa de inflação. Com isso, os papéis têm remuneração real, minimizando os riscos associados à inflação futura.



Fonte: Banco Central do Chile.

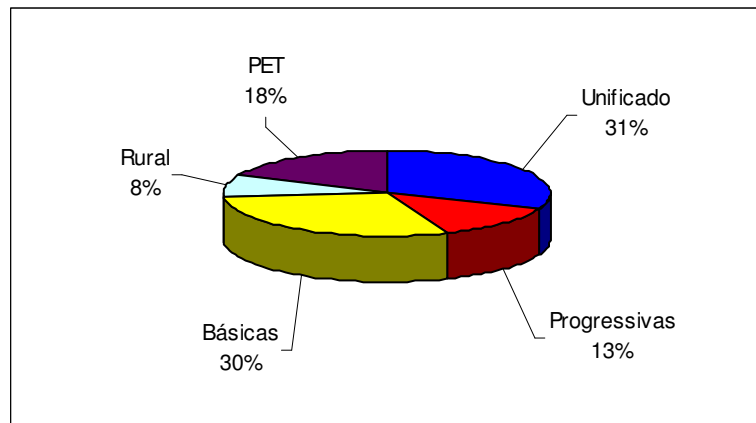
Figura 4 - Composição da demanda por LCH - Chile, julho de 1992

- **Subsídios Governamentais** - Estes subsídios são essenciais para a política habitacional de países em desenvolvimento. O governo possui um programa de subsídios, que varia de acordo com a faixa de renda da família, grupo familiar, necessidade habitacional, poupança em dinheiro, etc. É regido pelos princípios básicos da equidade, que estabelece o acesso ao sistema por todos de forma igual, e da progressividade, que determina subsídios cada vez maiores na medida em que a renda decresce (o que confere ao sistema uma melhor redistribuição dos recursos). Outro princípio que rege o programa de subsídios governamentais é o esforço prévio de poupança, que será explicado logo a seguir. Existem vários programas de subsídio habitacional no Chile, como pode ser verificado na Tabela 5 e na Figura 5.

Tabela 5 - Programas de subsídio

| Programa habitacional | Habitação | | Financiamento | | |
|--------------------------------------|----------------|---------------|-----------------|----------------|--------------------------------|
| | m ² | US\$ | Poupança (US\$) | Crédito (US\$) | Subsídio ⁽¹⁾ (US\$) |
| Habitação progressiva | 16 | 3.640 | 208 | 0 | 3.432 |
| Habitação básica | 40-46 | 5.980 | 260 | 2.080 | 3.640 |
| Subsídio rural | 36-42 | 6.760-10.400 | 260 | 1.820-4.940 | 4.680-5.200 |
| Programa especial para trabalhadores | 40-50 | Até 10.400 | 1.040 | 7.020 | 2.340 |
| Subsídio geral unificado | 60 ou mais | 26.000-39.000 | 3.900 | 20.020-33.540 | 2.080-1.560 |
| Subsídio de renovação urbana | 60 ou mais | 26.000-39.000 | 3.900 | 16.900-30.420 | 5.200-4.680 |
| Leasing habitacional | 50-60 | Até 39.000 | A acertar | Não se aplica | 3.400 |

(1) O subsídio varia em função do montante de poupança prévia e do período do esforço de poupança.

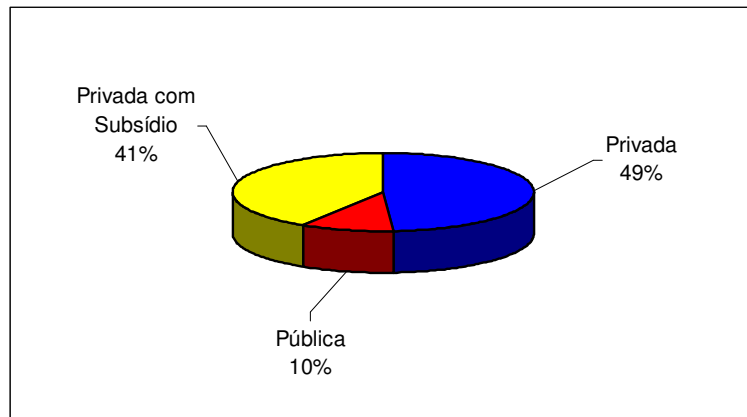


Fonte: Ministério da Habitação e Urbanismo do Chile.

Figura 5 - Distribuição dos subsídios por programa - Chile, 1995

Os programas Habitação Progressiva e Habitação Básica são voltados para a população carente (os 20% mais pobres). A diferença básica é que no caso de Habitação Progressiva, o subsídio é liberado em duas etapas. O Sistema Unificado compõe 31% dos recursos destinados à habitação e segue o preceito de progressividade do sistema de subsídios, sendo assim subdividido em três faixas de acordo com o valor do imóvel. Portanto, quanto maior o valor do imóvel, menor o percentual subsidiado pelo estado. O subsídio estatal foi de grande importância para fomentar a demanda por habitações e para elevar a poupança nacional¹⁸. A Figura 6 ilustra este fato.

¹⁸ O subsídio estatal, além de fomentar a demanda por habitações, atua como incentivo à poupança das famílias. O número de poupadores nessa categoria de aplicação, que era de 60 mil em 1985, passou para mais de 1 milhão em 1995.

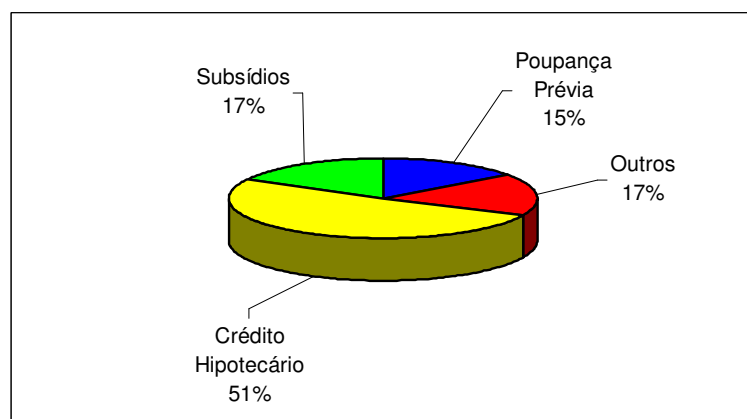


Fonte: Ministério da Habitação e Urbanismo do Chile.

Figura 6 - Participação governamental no total da área construída - Região metropolitana de Santiago, 1995

- Poupança Vinculada** - É exigido o esforço prévio de poupança entre 12 e 60 meses. A poupança irá constituir parte do preço do imóvel a ser subsidiado, diminuindo com isso a necessidade de financiamento e o fluxo de prestações do crédito hipotecário, ao mesmo tempo em que incentiva a responsabilidade por parte das famílias. As exigências de poupança prévia e os percentuais de subsídios variam de acordo com a faixa de renda da família, já que quanto menor o valor do imóvel, maior o subsídio e menor o valor mínimo de poupança prévia, e quanto maior o valor e prazo da poupança, maior o subsídio. Portanto, existe o financiamento compartilhado entre o Estado e os beneficiários, de maneira a permitir a participação ativa e responsabilidade desses últimos. As unidades habitacionais são financiadas com uma poupança prévia, um subsídio estatal e um crédito que, segundo as características do programa, é outorgado pelo Estado ou pelo setor financeiro privado (mediante “mútuos hipotecários” ou “letras de crédito hipotecárias” que constituem elementos comercializáveis no mercado secundário).

A Figura 7 ilustra a composição de financiamento das edificações residenciais, e nele é possível constatar que Crédito Hipotecário, Subsídios Governamentais e Poupança Prévia são responsáveis por 83% do financiamento da demanda.



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Ministério da Habitação e Urbanismo e Banco Central do Chile.

Figura 7 - Composição do financiamento habitacional por fontes - Chile, 1995

Com a reestruturação no mercado habitacional, graças à modernização e ao crescimento da oferta de créditos, a participação direta do Estado e de suas agências na oferta de residências diminuiu (de 62% nos anos de 1960 e 1970 para 20% nos anos 1990), além de ter ocorrido uma reorganização da demanda da população de baixa renda. Isso mostra que, com as reformas financeiras e a reestruturação do sistema de subsídios, a oferta de mercado passou a crescer a taxas superiores às do governo.

3.4 ANÁLISE DA QUESTÃO HABITACIONAL

O grande esforço de modernização e o crescimento de crédito provocaram uma profunda reestruturação no mercado chileno de edificações residenciais. Houve a diminuição da participação direta do Estado e suas agências na oferta de habitações e a reorganização da demanda para a população de baixa renda. Nos anos de 1960 e 1970, os recursos governamentais eram de aproximadamente 62% em média do valor do financiamento habitacional, caindo para 20% nos anos de 1990. Isso mostra que as reformas financeiras e a reestruturação do sistema de subsídios viabilizaram um modelo na qual a oferta de mercado cresce a taxas superiores às do governo.

Outro ponto importante está na constituição das cooperativas abertas que organizam a demanda e a oferta de crédito e de habitações voltadas as camadas pobres da população. Atualmente, elas são responsáveis pela quase totalidade dos recursos do sistema unificado de subsídios.

Galgada nos princípios da perfeita indexação do sistema, captação de recursos de longo prazo, sistema de subsídios e no mercado secundário de títulos lastreados em créditos imobiliários, o modelo chileno pode servir de base para a implantação ou evolução de políticas habitacionais em outros países, como o Brasil.

Inicialmente, é importante a introdução responsável do conceito de indexação da economia, com o cuidado de não se retornar ao período da inflação, quando todos os preços eram atrelados a índices, servindo de retro alimentador da espiral inflacionária. Esse ponto, aliás, já está bem tratado na legislação brasileira, uma vez que não é permitida a correção de contratos de curto prazo, exceto os originados por agentes financeiros.

Os recursos de longo prazo no Chile são fortemente amparados pelos fundos de aposentadoria. Graças ao regime de capitalização, o crescimento do volume desses recursos tem crescido a razão de 30% ao ano nas duas últimas décadas, atingindo cerca de 35% do PIB em meados da década de 1990¹⁹. Como as Letras de Crédito Hipotecários são adquiridas por esses fundos, houve um acompanhamento da quantidade dessas letras com o crescimento dos recursos dos fundos.

Nesse ponto também o Brasil vem modificando o regime de seus fundos de previdência, mesmo o do setor público, para também operar em regime de capitalização. Embora ainda pequeno quando comparado ao porte da economia brasileira, eles já representam mais de 10% do PIB e com excelente perspectivas de crescimento. É interessante observar que mesmo relativamente pequenos esses recursos no Brasil poderiam facilmente irrigar o mercado imobiliário com volumes significativos da ordem de 4 a 12 bilhões de reais que seriam destinados ao crédito hipotecário²⁰. Cabe aqui um importante comentário quanto à questão do risco endêmico desse sistema de capitalização, baseado em aplicações de recursos em papéis financeiros que, devido ao

¹⁹ Nos países desenvolvidos, como Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha e Japão, esse percentual situa entre 35% e 75% do PIB.

²⁰ Dados relativos a países desenvolvidos mostram que as aplicações de recursos de fundos de pensão são da ordem de 6% a 15% em títulos representados por créditos hipotecários. No Chile esse percentual é de 13%.

fenômeno da globalização da economia, pode levar a situação de riscos generalizados. Como exemplo, pode-se citar uma crise em algum país emergente, como as recentes crises da Ásia, Rússia, Argentina, México e Brasil, levando os investidores a portos mais “seguros”, como o caso da economia americana. Qualquer sobressalto nesse país pode levar à iliquidez desses ativos que quebrariam esse frágil equilíbrio do sistema de capitalização dos fundos de aposentadoria, com conseqüências desastrosas.

Os recursos subsidiários, que no caso do Chile representou em meados da década de 1990 o valor de 800 milhões de dólares, também não parece uma barreira intransponível para a adoção no caso brasileiro de modelo semelhante. Mesmo guardando as devidas proporções, apenas no Estado de São Paulo, nessa mesma época foram destinados mais de 600 milhões de dólares de recursos orçamentários para o CDHU. Embora sem ser objeto de análise mais profunda, pois não é o caso do presente trabalho, não é possível deixar passar o comentário que o problema brasileiro menos que uma questão de falta de recursos, que obviamente existe, é oriundo antes de tudo, de uma total desarticulação dos setores interessados e atuantes na questão habitacional, tanto do setor público, que não se articula nas suas diferentes esferas de poder (federal, estadual e municipal), quanto no setor privado nas questões financeiras e de produção habitacional.

Capítulo 4

4 ESTADOS UNIDOS

4.1 HISTÓRICO

A ação do governo americano na construção, manutenção e financiamento de habitações vem sendo constantemente aprimorada. A partir da década de 1930, motivado pela grande depressão, houve uma drástica mudança de atitude do setor público na condução da política habitacional, até então essa questão era atribuída ao setor privado. Atualmente, praticamente não há um só aspecto no vasto mercado imobiliário que não seja afetado pela ação do governo.

- **Período da grande Depressão**

Antes da grande depressão americana a estrutura de financiamento não atendia a maioria da população. Naquela época, o comprador tinha que pagar 40% do valor do imóvel como entrada, e o restante era quitado no prazo de 3 a 5 anos através de um empréstimo hipotecário. Durante esse prazo, os devedores pagavam apenas os juros do empréstimo. O principal do empréstimo era pago em uma única parcela no final do prazo, chamado pagamento “balão”.

Algumas ações tímidas foram tomadas, como a do presidente Theodore Roosevelt que criou a primeira Comissão Presidencial para avaliar as condições das favelas em 1908²¹. Porém, passaram-se outros 10 anos até o governo federal aprovar o primeiro programa habitacional. Somente na 1ª Guerra Mundial o Congresso, agindo sob recomendação do Conselho Nacional da Defesa, aprovou uma legislação que visava fornecer habitação adequada para os que trabalhavam com a defesa. Essa legislação autorizava que a *United States Shipping Board and Emergency Fleet Corporation* fornecesse habitações para trabalhadores, através de empréstimos para subsidiários de firmas construtoras de navios.

O Congresso também autorizou US\$ 100 milhões para a construção direta de residências através da recém-criada *United States Housing Corporation*. Esta gastou US\$ 52 milhões na produção de aproximadamente 6 mil residências e 7 mil acomodações com dormitório próximas às indústrias de defesa para indivíduos e famílias. Após a guerra, as habitações construídas sob estes programas foram vendidas ou demolidas, e não houve outra atividade federal na área habitacional até os anos de 1930.

Durante os anos de 1920, período de explosão imobiliária, o mercado secundário rudimentar estabelecido foi interrompido pela quebra da Bolsa de 1929. Conforme as condições econômicas pioravam, mais e mais pessoas tornavam-se inadimplentes, pois não conseguiam juntar o dinheiro necessário para o pagamento “balão”. A saúde financeira do país continuava a declinar.

O impacto da Depressão foi drástico para os proprietários de imóveis residenciais, quando algo em torno de 50% de todos os empréstimos hipotecários nacionais estavam inadimplentes. As execuções de hipotecas chegaram ao número astronômico de 1.000 por dia no final de 1931 e 1932; e os novos financiamentos com crédito hipotecário e construções reduziram bastante.

²¹ U.S. Congress, Senate, Reports of the President’s House Commission, 60th Cong., 2nd sess., 1909.

As conseqüências da Depressão de significativa duração foram a de fornecer posteriores meios para garantir um fluxo de crédito habitacional adequado e balanceado, a de servir às necessidades habitacionais dos pobres e a criação de instituições que demonstraram a idoneidade da hipoteca de longo prazo e com pagamentos mensais baixos.

Essas ações estão definidas a seguir.

• Período da 2ª Guerra Mundial

Para combater esses problemas, foi realizada pelo Presidente Hoover a conferência *Home Building and Homeownership* que, em dezembro de 1931, forneceu o primeiro ímpeto para a base da legislação de financiamento habitacional que foi desenvolvida durante os anos de 1930.

Essencialmente, a conferência identificou os problemas na construção e reabilitação habitacional; a necessidade por maior pesquisa na questão habitacional; os problemas de associações de construção e empréstimo e de outros financiadores que surgiram com a grande Depressão; as falhas na execução de hipoteca; os pontos negativos das regulamentações sobre zoneamento e outras leis estaduais e locais. A Conferência recomendou um aumento do envolvimento federal ou novas atuações governamentais no mercado de crédito habitacional e as discussões resultaram na legislação pioneira que logo foi seguida.

Como conseqüência, o Congresso agiu de modo amplo e vasto, o que mudou permanentemente a natureza dos mercados de crédito habitacional. Em 1932, criou três instituições de emergência e quatro permanentes, das quais a maioria continua a exercer vasta influência sobre a indústria habitacional até hoje: *Reconstruction Finance Corporation*²², *Federal Home Loan Bank Board*²³, *Federal Home Loan Bank System*²⁴, *Federal Deposit Insurance Corporation*²⁵, *Home Owner's Loan Corporation*²⁶, *Public Works Administration*²⁷ e *Federal Housing Administration*²⁸.

A forte confiança na legislação da era da Depressão estimulou o setor privado na área de construção habitacional, e ajudou a população americana a adquirir ou reformar as suas residências.

Havia empréstimos de emergência para instituições financeiras em dificuldades, feitos pela *Reconstruction Finance Corporation* e para corporações formadas para produzir habitações para famílias de baixa renda ou para a reconstrução de áreas de favela.

Foi incentivada a formação de instituições voltadas para originar créditos hipotecários lastreados por captações de poupança de longo prazo, sob supervisão do *Federal Home Loan Bank System*. A *Federal Deposit Insurance Corporation* e a *Federal Savings and Loan Insurance Corporation* forneceram novas proteções para o pequeno depositante, para eliminar riscos de colapsos financeiros e renovar uma linha de depósito e poupança estável, da qual o crédito mais uma vez começou a fluir.

²² Autorizado pelo Emergency Relief and Construction Act de 1932.

²³ Autorizado pelo Federal Home Loan Bank Act de 1932.

²⁴ Autorizado pelo Banking Act de 1933.

²⁵ Autorizado pelo Home Owners Loan Act de 1933.

²⁶ Autorizado pelo National Industrial Recovery Act de 1933.

²⁷ Autorizado pelo artigo IV do National Housing Act de 1934.

²⁸ Autorizado pelo National Housing Act de 1934.

Sob o programa da *Home Owner's Loan Corporation*, novos empréstimos de emergência de longo prazo foram feitos para refinar empréstimos habitacionais inadimplentes ou em processo de execução da hipoteca, numa tentativa de terminar com o pânico de donos de imóveis e locatários. A *Public Works Administration* iniciou um programa para geração de empregos, limpeza de favelas e construção ou reforma de habitações de baixo custo. E finalmente, a nova agência *FHA* foi criada para assegurar o tipo de financiamento de longo prazo para nova construção, revenda e reabilitação que foi inicialmente oferecido através da *Home Owner's Loan Corporation*, para financiamentos habitacionais inadimplentes.

É difícil compreender como era o mercado de crédito habitacional antes da criação destas instituições. Hoje, os norte-americanos têm como garantia um mercado de crédito privado que oferece financiamentos habitacionais com prestações baixas e prazos de 30 anos.

Com o decreto do *National Housing Act* de 1934, o Congresso buscou encorajar a liquidez do crédito hipotecário ao autorizar a formação dos mercados secundários privados de hipotecas, particularmente para os novos empréstimos hipotecários de longo prazo. Em contraste com outros investimentos, não havia um mercado pronto para a compra e venda dessas hipotecas. Porém, a garantia de crédito da *FHA* foi suficiente para levantar o interesse dos investidores.

A segunda maior parte da legislação originada durante a Depressão foi o *United States Housing Act* de 1937, que forneceu assistência financeira para instituições públicas locais para a construção habitacional a ser ocupada por famílias de baixa renda. Tornou permanente as metas de limpeza de favelas e habitação de baixo custo criadas anteriormente no programa de emergência de trabalhos públicos sob o *National Industrial Recovery Act*. Demonstrando sua herança da era da Depressão, o decreto de 1937 tomou como seu primeiro objetivo aliviar o desemprego atual e recorrente. Além disso, melhorou as condições habitacionais inseguras e anti-higiênicas para famílias de baixa renda.

Em 1938, a *Federal National Mortgage Association* (familiarmente conhecida como *FANNIE MAE*) foi criada. Suas primeiras funções eram viabilizar os *pools* de poupança como empréstimos para construções e reformas de habitações e canalizar o fluxo de capital do país para as áreas carentes.

O presidente Franklin D. Roosevelt criou a Agência Nacional da Habitação (*National Housing Agency*), em 1942. A nova agência centralizou todas as ações federais de habitação sob um único administrador para atender às necessidades da guerra. Através do patrocínio da Agência Nacional da Habitação, aproximadamente 850 mil unidades habitacionais voltados para a defesa e guerra foram construídas. A construção de habitações privadas para fins de defesa e de guerra foi apoiada pelos primeiros programas de objetivo especial da *FHA*, decretados em 1941 e 1942 como sessões 603 e 608, respectivamente. Estes programas davam seguro de crédito hipotecário para construtores que forneciam habitação em “áreas críticas de defesa”.

Com a volta dos soldados, a demanda por habitação unifamiliar disparou. Como resposta, o Congresso criou o *Serviceman's Readjustment Act* em 1944, o qual concedia ao *Veterans Affairs Department* - VA autoridade para conceder financiamentos aos veteranos de guerra.

Nos anos que se seguiram, muitos programas habitacionais federais foram criados, impelidos pelo decreto habitacional de 1949, *Housing Act*, cujo objetivo nacional era “uma moradia decente e um ambiente de vida apropriado para toda família americana”.

- **Período recente**

Em 1968, o Congresso criou o *Housing and Urban Development Act* que dividiu a *FANNIE MAE* em duas organizações: a corporação privada *FANNIE MAE* e a corporação pertencente ao governo, *GINNIE MAE*, cujo objetivo seria o de garantir os empréstimos da *FHA*, do *Department of Veterans Affairs - VA* e do *Rural Housing Service - RHS*.

Em 1968, o Congresso achou que a produção de moradias não estava crescendo rápido o suficiente para atender ao objetivo habitacional nacional, estabelecido no Decreto Habitacional (*Housing Act*) de 1949. Para atingir esta meta, o Congresso criou um programa de produção para a próxima década de construção ou reabilitação de 26 milhões de moradias, 6 milhões das quais, para famílias de renda média e baixa. Estes novos programas conferiram ainda mais benefícios especiais, incluindo maior assistência subsidiária para aquisição da moradia e para aluguel residencial, para moradores de áreas rurais e de bairros centrais da cidade em degradação, e para famílias de baixa renda.

Mas as conquistas não ocorreram sem o lado negativo. Os programas habitacionais com subsídio que foram decretados em 1968 desenvolveram várias desigualdades básicas: benefícios de subsídios não estavam sendo oferecidos para todos aqueles com problemas comparáveis; muitas famílias de renda média estavam sendo beneficiadas e as de baixa renda não; milhões de pessoas com renda levemente acima das que eram beneficiárias do programa viviam em moradias mais velhas e pobres do que as subsidiadas.

Os programas também se tornaram caros e com grande desperdício. Estes programas promovidos pelo governo federal usualmente custam mais do que custariam as ações do setor privado para produzir os mesmos serviços.

No início dos anos de 1970, ocorreram mais problemas econômicos nos EUA. A inflação e as taxas de juros subiram, o que fez com que muitos investidores evitassem os títulos hipotecários. A *GINNIE MAE* diminuiu a tensão econômica ao fazer a emissão das primeiras *Mortgage-Backed Securities - MBS* (letras hipotecárias) em 1970. Os investidores consideraram esses valores mobiliários extremamente atraentes. Existia na década de 1970 um consenso generalizado entre os originadores de crédito hipotecário que o mercado secundário de hipotecas da época não estava em condições de prover capital de forma consistente, nas magnitudes requeridas e com a distribuição geográfica adequada. Além disso, as operações de mercado secundário eram fundamentadas em crédito hipotecário, no caso um instrumento com pouca liquidez e complicado em termos de avaliação de risco e transferência de propriedade.

Sob o *Emergency Home Finance Act*, o Congresso criou a *FREDDIE MAC*, para comprar as hipotecas convencionais das instituições financeiras seguradas pelo governo. A legislação também autorizou a *FANNIE MAE* a comprar hipotecas convencionais, isto é, aquelas relacionadas à securitização de créditos hipotecários emitidos por entidades privadas não garantidos por qualquer agência. A *FREDDIE MAC* introduziu seu próprio programa de *MBS* em 1971.

No início dos anos de 1980, o país mergulhou em uma profunda recessão. As taxas de juros e os preços das unidades habitacionais eram altos, enquanto que o crescimento da renda manteve-se estagnado. Esta situação gerou um momento fraco para o sistema habitacional. Neste ambiente, a *FANNIE MAE* partiu para o mercado secundário de hipotecas. As *GINNIE MAE*, *FREDDIE MAC* e *FANNIE MAE* criaram programas para lidar com hipotecas de taxas ajustáveis. No final dos anos de 1990, houve uma reviravolta no

mercado imobiliário. Das duas últimas décadas para cá, os programas da *GINNIE MAE* continuaram a se desenvolver, os proprietários continuaram a se beneficiar e o interesse pelo programa por parte de investidores e securitizadoras continuou a crescer.

Nos Estados Unidos, o governo procura proporcionar condições para a aquisição da casa própria, porém sem colocar recursos diretamente. Para tanto, são concedidos incentivos aos adquirentes, os quais podem deduzir na declaração do imposto de renda o montante de juros pagos.

Caso o mercado não tenha condições de absorver todas as hipotecas geradas, o governo dispõe de uma linha de crédito destinada à aquisição de hipotecas, mas que nunca foi utilizada, pois o mercado de capitais tem absorvido todas as operações.

4.2 SITUAÇÃO HABITACIONAL ATUAL

A questão habitacional está fortemente apoiada no mercado de capitais, através do mercado de créditos hipotecários. A Figura 8 apresenta a estrutura de funcionamento do mercado primário e secundário de hipotecas.

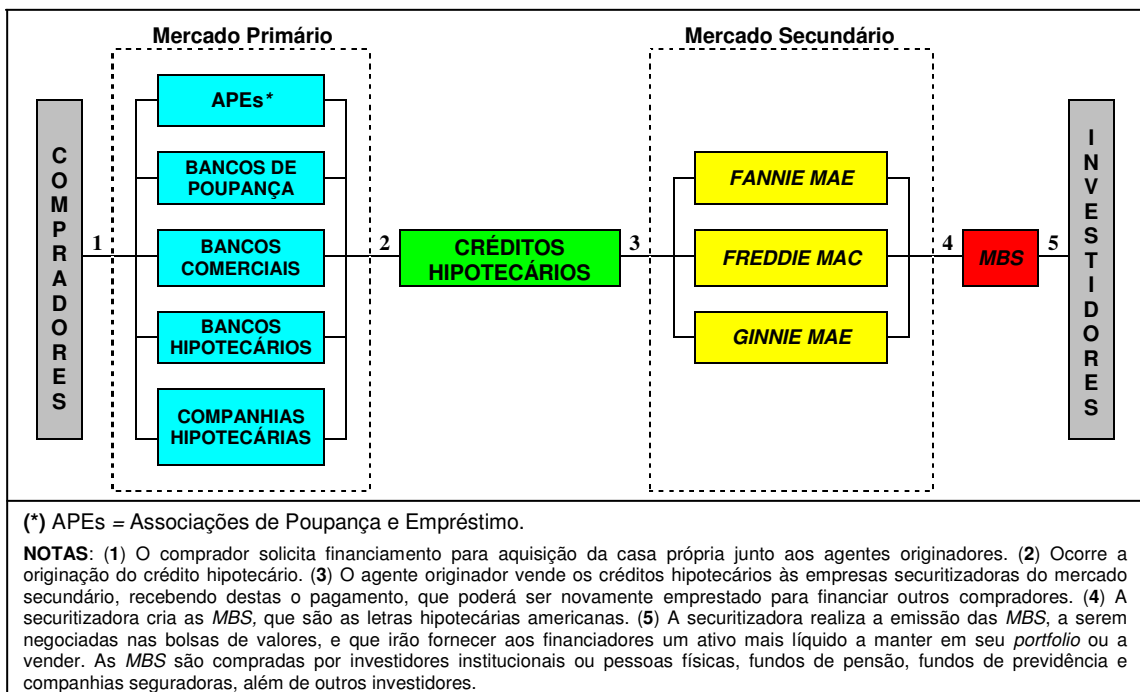


Figura 8 - Estrutura de funcionamento do mercado primário e secundário de hipotecas

4.3 ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA HABITAÇÃO

4.3.1 Mercado Primário de Hipotecas

Na originação de créditos hipotecários, os financiamentos são concedidos somente para aquisição de unidades habitacionais por pessoas físicas. A produção imobiliária é financiada por bancos comerciais. Os empréstimos para aquisição apresentam as seguintes características principais:

Agentes

O mercado primário é composto principalmente pelas Companhias Hipotecárias. Também atuam com originadores de crédito, as Associações de Poupança de Empréstimos, ou Bancos de Poupança e os Bancos Comerciais, todas essas instituições captam recursos (depositárias).

- ***Mortgages Bankers***

As Companhias Hipotecárias ou *Mortgage Bankers* têm como função gerar hipotecas, sem captar recursos diretamente do público. Obtêm empréstimo junto ao sistema bancário (*Warehouse Loan*) para conceder os financiamentos, e quitam esses empréstimos com a venda das hipotecas ao mercado secundário. Portanto, a atividade básica é a de gerar hipotecas e administrá-las após a venda.

Os recursos são captados por meio de uma linha comercial de crédito junto a um banco ou a um *pool* de bancos. A captação é feita a juros de mercado (taxas variáveis) e com prazo na faixa de 45 a 60 dias. Uma observação deve ser feita quanto às taxas de juros das operações de curto prazo serem inferiores às de longo prazo, o que faz com que os agentes lucrem enquanto as hipotecas não são vendidas. Tendo constituído a Hipoteca, a instituição originadora então irá buscar os recursos junto ao mercado secundário para quitar a linha do banco comercial.

Por não captarem recursos junto ao público, as Companhias Hipotecárias não se enquadram no acordo da Basiléia e não têm capital mínimo para atuação. O requisito básico para operar é ter credibilidade junto ao mercado e isso se adquire gerando bons créditos e honrando os compromissos assumidos.

A receita dessas instituições é proveniente de taxa de originação, da administração dos créditos gerados e do *spread* entre a taxa do crédito hipotecário e o custo do *funding* (juros pagos aos empréstimos obtidos pelas Companhias Hipotecárias no sistema bancário) enquanto a hipoteca for detida, ou seja, antes que ocorra a cessão de vendas. Em face da importância que as Companhias Hipotecárias passaram a assumir, várias delas estão sendo adquiridos por bancos comerciais, passando a integrar o conglomerado financeiro.

- ***Saving and Loan Associations***

As Associações de Poupança e Empréstimo ou *Saving and Loan Associations* (S&L) possuem autorização de funcionamento federal ou estadual. Captam recursos junto ao público e os aplicam preferencialmente em empréstimos hipotecários habitacionais.

Representaram o principal segmento de financiamento habitacional, mas com a crise ocorrida na década de 1980, perderam mercado para as Companhias Hipotecárias (*Mortgage Bankers*).

Características

Valor financiado

O valor de financiamento em média é de 70% do preço de venda, podendo chegar a até 97% da avaliação do imóvel. O valor máximo de financiamento é de US\$ 213.000 (abril de 95).

Os sistemas de amortização são diversificados, embora seja mais comum a Tabela *PRICE*. O comprometimento de renda é de 28% nos casos mais sociais e 33% nos demais.

Seguro

Nas operações cujo valor de financiamento supera 80% do valor de avaliação, o mutuário é obrigado a contratar seguro que cubra o risco de crédito. Tão logo o valor da dívida fique inferior a 80% da avaliação, por força de quitação ou valorização do imóvel, o mutuário fica desobrigado do pagamento do prêmio.

A renovação do seguro é anual e, caso o mutuário não a faça, a contratação é feita pelo próprio agente e o seguro é cobrado junto com a prestação mensal. Nestes casos, o prêmio é bem mais elevado do que aquele que o mutuário conseguiria no mercado.

Taxa de juros

A taxa de juros é a vigente no mercado no momento da contratação do empréstimo e se situa normalmente abaixo dos 10,0% ao ano, em torno de 8,8% ao ano (abril de 95). As Companhias Hipotecárias, praticamente, só fazem operações a taxas fixas, em face da necessidade que têm de negociar as hipotecas no mercado secundário.

As operações a taxas flutuantes (*Adjustable Rate Mortgage*) são firmadas, basicamente, pelas *Saving and Loan Associations*, que necessitam manter uma compatibilização de taxas entre ativos e passivos.

Entretanto, a flutuação das taxas não é totalmente livre, visto que a repactuação só pode ser feita considerando uma variação máxima de 2% em cada vez, podendo subir até 6% ao longo do contrato.

Prazo

O prazo para empréstimos hipotecários é de, no máximo, trinta anos.

Vencimento dos encargos

As prestações das operações vencem sempre no primeiro dia do mês, e o pagamento é feito através do encaminhamento de cheque pelo correio ou entregue diretamente pelo mutuário ao agente.

É admitida uma tolerância até o dia 15. Neste período, são encaminhados avisos comunicando ao mutuário que ele se encontra inadimplente. Em alguns casos, os agentes fazem convênio com Companhias Telefônicas que, sistematicamente, avisam o mutuário de que o pagamento da prestação está atrasado. Após o dia 15, é cobrada multa de 5% sobre o valor da prestação. Se a prestação vencida num determinado mês não for quitada dentro do próprio mês, no mês seguinte o mutuário terá que quitar duas. Os agentes não aceitam receber a anterior e deixar a do próprio mês pendente.

Aprovação do crédito

Os principais determinantes considerados pelos agentes na aprovação de crédito ao mutuário final são:

- histórico dos crediários passados com a compra de automóveis, seguros de vida e outras compras a prazo;
- assiduidade no pagamento das faturas do cartão de crédito;
- nível de renda familiar;
- nível de poupança mantido no sistema bancário;
- estabilidade no emprego; e
- valor líquido do empréstimo.

Estas informações são fornecidas pelos próprios mutuários e checadas junto a empresas especializadas.

Os agentes procuram manter contato permanente com os mutuários inadimplentes, buscando as melhores alternativas para que o financiamento seja quitado. Em algumas situações, esses agentes ajudam o mutuário a vender seu imóvel e adquirir outro de menor valor.

Componentes da prestação mensal

Além da amortização e dos juros, também podem integrar o encargo mensal o prêmio de seguro e os impostos incidentes sobre o imóvel.

Avaliação do imóvel

A avaliação do imóvel é feita por empresas especializadas, sendo o custo bancado pelo adquirente, em torno de US\$ 350 (abril de 95).

Tempo médio para a geração de uma hipoteca

Considerando os vários aspectos envolvidos na aprovação do crédito e registro da operação, o prazo médio para formalização completa de um crédito hipotecário é de aproximadamente 60 dias.

4.3.2 Mercado Secundário de Hipotecas

Nos Estados Unidos existe um mercado secundário de hipotecas amplo e dinâmico, fundamental para a viabilização das companhias hipotecárias, de modo que estas podem contribuir para o desenvolvimento do setor imobiliário. Para tanto, foi essencial o grande processo de securitização de hipotecas ou titularização do crédito hipotecário, e a padronização dos elementos, procedimentos e formulários utilizados na concessão e formalização dos créditos hipotecários em todo mercado norte-americano.

O processo de securitização se realiza com base na figura jurídica do *TRUST*. Cada vez que se processa uma securitização de ativo, a entidade originadora ou securitizadora estabelece uma sociedade de propósito exclusivo, à qual cede a propriedade dos ativos, permitindo com isso a emissão dos títulos representativos dos mesmos. A figura do *TRUST* requer a nomeação de um *trustee* (administrador) que se responsabilize pelo cumprimento das disposições e regras do respectivo *TRUST*. Assim, cria-se um patrimônio, com os créditos hipotecários funcionando como respaldo de qualquer emissão de títulos, totalmente independente do patrimônio comum da instituição que está securitizando os créditos, princípio básico para um processo de securitização.

Os créditos hipotecários, por sua vez, têm que ter classificação de risco AAA ou AA, isto é, deve existir uma elevada probabilidade de que, mesmo em conjunturas econômicas desfavoráveis, o conjunto de créditos hipotecários que respalda uma determinada emissão gerará um fluxo suficiente para cumprir com as obrigações estabelecidas nos termos da emissão.

A estabilidade das taxas de juros é condição básica para o desenvolvimento do mercado secundário de hipotecas, na medida em que os prazos de retorno são muito elevados. Como os financiamentos das companhias hipotecárias são firmados considerando taxas de juros fixas, sempre que ocorre redução das taxas no mercado os mutuários quitam essas hipotecas e firmam outras com taxas menores.

A intermediação entre o mercado primário e os mercados financeiros e de capitais, feita pelas instituições securitizadoras, ocorre basicamente de duas maneiras:

- 1^a) Em cima dos créditos que foram cedidos pelo mercado primário (em que o mercado secundário assume o risco do primário). É o caso da emissão dos títulos respaldados pelas hipotecas, onde o risco de crédito é integralmente repassado do comprador ao investidor, ou permanece com a securitizadora quando o investidor compra o título e não o risco embutido no lastro do papel. Também é o caso em que a securitizadora não securitiza o crédito, mas simplesmente o vende diretamente ao investidor, onde a obrigação do mutuário tem como contrapartida diretamente o direito do investidor.
- 2^a) Em cima dos créditos que foram refinanciados ao mercado primário (em que o risco de crédito permanece com o mercado primário). É o caso da emissão e colocação de títulos junto aos investidores, porém são as securitizadoras que correm o risco de pré-pagamento no caso de queda das taxas de juros.

Agentes

| | | |
|--------------|--------------------|---|
| <i>FNMA</i> | <i>FANNIE MAE</i> | <i>Federal National Mortgage Association</i> |
| <i>FHLMC</i> | <i>FREDDIE MAC</i> | <i>Federal Home Loan Mortgage Corporation</i> |
| <i>GNMA</i> | <i>GINNIE MAE</i> | <i>Government National Mortgage Association</i> |

Os principais agentes de mercado secundário envolvidos no sistema hipotecário norte-americano são as instituições securitizadoras conhecidas por *FANNIE MAE (FNMA)*, *FREDDIE MAC (FHLMC)* e *GINNIE MAE (GNMA)*, que garantem a circulação dos créditos e a interligação com os mercados de capitais e financeiro. Em torno de 75% das hipotecas nos Estados Unidos são geradas dentro do padrão definido pelo *FHA* e colocadas no mercado por esses agentes. Para as 25% restantes existem os *Conduits Privados - CP*, que também participam do mercado secundário. Esses organismos são securitizadoras das hipotecas de maior valor e taxa de juros (no caso variáveis). Como nesse caso não há o atrativo da garantia governamental, os CPs buscam melhorar a atratividade da hipoteca, sobretudo no aspecto segurança, ao agregar seguro e/ou fiança bancária.

A *FANNIE MAE* e a *FREDDIE MAC* gozam de alguns privilégios especiais no que se refere a suas operações, como é o caso de apoios governamentais aos papéis por elas emitidos. A *GINNIE MAE* é uma agência governamental que se ocupa das necessidades habitacionais dos setores menos favorecidos.

Os créditos hipotecários são levados ao mercado secundário, no caso *FNMA/GNMA/FHLMC*, para serem securitizados e colocados junto aos investidores institucionais, investidores pessoa física e até instituições financeiras. Os procedimentos desta operação são extremamente padronizados e regulamentados pela *FHA* para que sejam oferecidas garantias governamentais e para que os créditos hipotecários sejam aceitos pelas instituições securitizadoras. Portanto, a “Indústria da Hipoteca” é extremamente regulamentada e controlada, sobretudo quando se trata de hipotecas que são negociadas no mercado secundário com a garantia governamental dada aos credores pelo *FHA*.

O dinamismo que existe no mercado secundário de hipotecas se dá graças à série de condições que devem ser observadas por todos segmentos envolvidos. Um exemplo disso é a padronização dos lotes de crédito quanto às taxas de juros e prazos, o que facilita a negociação no mercado secundário.

FANNIE MAE

A *FANNIE MAE* desempenha papel de securitizadora e é a base principal do mercado secundário, uma vez que garante ao agente gerador das hipotecas um mercado para a colocação desses créditos. Assim, ocorre a circularidade dos créditos e a interligação com os mercados de capitais e financeiros, já que os geradores das hipotecas no mercado primário preferencialmente não devem correr o risco de serem obrigados a ter que manter tais hipotecas em carteira. Portanto, a principal função da *FANNIE MAE* é a de adquirir as hipotecas geradas no mercado primário, de forma a garantir que novas operações sejam realizadas. As hipotecas adquiridas pela *FANNIE MAE* são negociadas posteriormente no mercado de capitais, tendo como principais adquirentes as carteiras de investimento dos fundos de pensão, de previdência e companhias seguradoras, além de outros investidores.

Criada pelo Congresso em 1938 para fortalecer a indústria da habitação durante a Depressão americana, nesta época, a *FANNIE MAE* fazia parte da *Federal Housing Administration* e era autorizada a comprar apenas os empréstimos garantidos pela *FHA* para reabastecer o suprimento de recursos dos agentes financiadores.

Em 1968, a *FANNIE MAE* tornou-se uma companhia integralmente privada, operando com capital privado em uma base de auto-sustentação. Sua atuação expandiu, passando a comprar hipotecas além dos limites tradicionalmente estabelecidos pelo governo, atingindo um maior número de americanos.

A *FANNIE MAE* é uma companhia de capital aberto. Suas ações são negociadas na Bolsa de Nova Iorque e outras, e fazem parte da composição do índice de preços da *Standard & Poor's*.

FREDDIE MAC

A *FREDDIE MAC* tem atuação idêntica à da *FANNIE MAE*. É uma companhia privada de capital aberto, criada pelo Congresso em 1970, com o objetivo de aumentar o suprimento de recursos a bancos comerciais, bancos hipotecários, entidades de poupança e uniões de crédito. Esses agentes financiadores vendem seus créditos para a *FREDDIE MAC* e utilizam esses recursos para novos financiamentos. A *FREDDIE MAC* não fornece empréstimos diretamente para a compra de imóveis, porém faz com que o capital privado de investidores seja dirigido para essa finalidade.

GINNIE MAE

A *GINNIE MAE* foi criada em 1968 totalmente pertencente ao *Department of Housing and Urban Development - HUD*. Seu objetivo é servir aos compradores de renda média e baixa, ao cancelar os créditos hipotecários gerados em programas de natureza social, dando-lhes garantias para ter competitividade no mercado. A *GINNIE MAE* ajuda a garantir que os fundos para o mercado hipotecário estejam disponíveis em todo o país, desde áreas urbanas até rurais, enfim onde haja dificuldades em solicitar empréstimos para comprar a residência.

A *GINNIE MAE* garante os valores mobiliários através de *pools* de hipotecas, *MBS*, emitidos pelas instituições privadas aprovadas pela *GINNIE MAE*. As hipotecas são garantidas pela *Federal Housing Administration - FHA*, pelo *Rural Housing Service - RHS*, ou pelo *Department of Veterans Affairs - VA*.

Devido à garantia, investidores em valores mobiliários da *GINNIE MAE* têm a certeza de que irão receber pagamentos de principal e juros graças às hipotecas em *pool* que dão suporte aos títulos. Os pagamentos incluem também quaisquer pré-pagamentos ou abatimentos antecipados do principal dessas hipotecas. Tais pagamentos são garantidos mesmo se os devedores ou emissores não cumprirem com suas obrigações.

Os pagamentos aos investidores ocorrem mensalmente. Esses pagamentos são chamados de “transferências modificadas” (*modified pass-through*), pois através do programa de *Mortgages Back Securities - MBS* da *GINNIE MAE*, o dinheiro é passado do devedor para os investidores dos valores imobiliários da *GINNIE MAE*. São “modificados”, pois o volume coletado dos devedores é menor do que o volume devido, de forma que a securitizadora modifica a transferência para adicionar parte de seus fundos corporativos que irá completar o pagamento. Mesmo assim, se a emissora falhar em seu pagamento, a *GINNIE MAE* irá assumi-lo e pagar o investidor.

Os valores mobiliários da *GINNIE MAE* estão entre os créditos hipotecários mais amplamente procurados e negociados do mundo. A *GINNIE MAE* já garantiu mais de US\$ 1,5 trilhões em *MBS*. Historicamente, 95% de todas as hipotecas da *FHA* e da *VA* foram securitizadas pela *GINNIE MAE*.

Características

• Intermediação

O mercado secundário de hipotecas tem, como principal instrumento, os *MBS* que correspondem às Letras Hipotecárias brasileiras. O lastro dos *MBS* são os créditos hipotecários, e a emissão se dá através da *FANNIE MAE* ou da *FREDDIE MAC*. Quando a operação é de natureza social (*FHA* e *VA*), são os próprios geradores das hipotecas que fazem a emissão, que neste caso, são canceladas pela *GINNIE MAE*.

Os investidores que compram os *MBS* recebem o pagamento de juros e principal sobre os créditos hipotecários que os lastreiam.

Os *MBS* servem como instrumento para depósitos judiciais, e têm o mesmo tratamento que os Títulos do Tesouro da Dívida Pública norte-americana. Também podem ser utilizados como instrumentos de *Open Market*, não necessitando de registro na *Securities and Exchanges Commission - SEC* (correspondente à nossa Comissão de Valores Mobiliários - *CVM*). Além disso, os *MBS* não representam um passivo do emissor, e sim uma participação fracionária em um conjunto de créditos hipotecários. Além da cotação no mercado de capitais, os *MBS* podem ser utilizados pelos bancos nos recolhimentos obrigatórios ao banco central. Este aspecto confere a estes títulos uma maior liquidez.

• Investidores

Os compradores de títulos hipotecários são uma gama variada de tipos de investidores:

| | |
|------------------------|---------------------------|
| Bancos | Investidores Estrangeiros |
| Companhias de Seguros | Corretores de Títulos |
| Fundos de Pensão | Entidades de Poupança e |
| Fundos de Investimento | Empréstimo |
| Pessoas Físicas | Outros |

- **Execução**

Outro aspecto importante se refere à execução por inadimplemento. A execução pode ser iniciada após o atraso de 3 prestações. Em alguns estados, o processo é extrajudicial, sendo a retomada do imóvel realizada sumariamente.

- **Facilitadores de Negócios**

O dinamismo do mercado de hipotecas acarretou o surgimento de vários segmentos especializados, dentre os quais se destacam os corretores hipotecários responsáveis pela busca dos clientes potenciais (tomadores de empréstimos hipotecários). Normalmente, são agentes autônomos e recebem comissões pelos negócios efetuados.

Uma das principais preocupações do sistema hipotecário americano está voltada para o tomador dos recursos. As Companhias Hipotecárias e os Corretores Hipotecários centram seus esforços na busca de clientes que tenham condições de tomar os financiamentos que irão gerar as hipotecas (tomadores de recursos).

4.4 ANÁLISE DA QUESTÃO HABITACIONAL

“A experiência americana mostra a importância de um mercado secundário de créditos hipotecários para o contínuo fornecimento de recursos adequados para o financiamento habitacional. Esse mercado forte traz muitos benefícios para o comprador do imóvel e para o investidor financeiro. Para o comprador, a ampliação de recursos disponíveis causa facilidade de acesso a financiamento e barateamento dos custos. O investidor tem a grande vantagem de, ao mesmo tempo, aumentar a liquidez do investimento e diminuir o risco de crédito.”²⁹

De fato, a falta de uma estrutura semelhante a essa limita a questão dos recursos a serem destinados à habitação, ao subsídio estatal ou a modelos financeiros descasados em prazos e taxas, como o SBPE. A adaptação do modelo americano ao Brasil exige, porém, algumas pré-condições de ordem macroeconômica além de outras de caráter institucional, como reforma no sistema judiciário e de registro imobiliário.

No Brasil é comum que se obtenha liminares em instâncias primárias do poder judiciário, impedindo de imediato o cumprimento da lei. Essa competência dada a um juiz de comarca de 1ª Instância por exemplo, posterga o processo de execução de uma hipoteca, piorando a qualidade do crédito. Também os registros de transações imobiliárias nos Cartórios de Registros Imobiliários são sempre custosos e demorados. Num processo dinâmico de transferência de credor hipotecário, como é a característica do mercado secundário de hipotecas, isso precisa ser alterado.

Há ainda a necessidade de um maior e melhor estudo e aperfeiçoamento da qualidade de análise de crédito de compradores com a criação de bancos de dados compartilhados sobre o comportamento histórico de pagamentos e a criação de companhias especializadas nesse trabalho. Nos Estados Unidos existem algumas, enquanto no Brasil não há nada que se assemelhe.

Um banco de dados consistente sobre transações imobiliárias é fator básico para obtenção de valores de imóveis, elemento relevante à análise de risco do crédito através do LTV (*loan-to-value*: relação entre os valores do empréstimo e do imóvel).

²⁹ TOLEDO, Luiz de - Vice-presidente da *Fannie Mae*: entrevista à Revista Conjuntura da Construção, ano 2, número 1, março 2004. Sinduscon - Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo e FGV - Fundação Getúlio Vargas.

As reformas tributária e fiscal no Brasil, simplificando as suas cobranças e impedindo a incidência em cascata serão fundamentais para o desdobramento desse modelo americano.

De certa forma esses pontos fundamentais para o desenvolvimento do mercado secundário serão rapidamente superados na medida em que a busca por investimentos lastreados em créditos com garantias reais e de prazos longos forem maiores. A competitividade desses papéis se comparados com títulos do governo brasileiro é bastante fraca. Enquanto as taxas de juros básicas da economia estiverem nos patamares atuais da ordem de 16,5% (fevereiro de 2004), dificilmente os créditos imobiliários serão atraentes.

Assim, pensar em uma estrutura de financiamento como a americana é bastante utópico. Porém, deve-se levar em consideração que mesmo o sistema financeiro habitacional de um país de economia de mercado, teve desde o início de sua implantação um forte componente de intervenção do Estado. Assim, não seria de se imaginar que qualquer ação no âmbito de uma política habitacional poderia prescindir de uma participação intensa por parte do poder público.

Uma outra característica importante do caso brasileiro está na enorme disparidade social nas diferentes camadas da população. Diferentemente do caso americano, o Brasil apresenta um quadro alarmante quanto à necessidade de habitação. Situação semelhante foi vivida nos Estados Unidos, porém na primeira metade do século passado, num momento de crise mundial gravíssimo. De lá para os dias atuais várias ações foram tomadas tendo a oportunidade de corrigir erros e evoluir em sistemas mais apropriados.

A questão habitacional americana também contou, obviamente, com o enorme fluxo de capital internacional que ingressa constantemente na economia. Porto seguro de grandes investimentos, os títulos americanos, principalmente aqueles lastreados em papéis com garantia real, como as hipotecas, e os que têm algum tipo de cobertura de risco do governo, exemplo dos títulos hipotecários de emissão da *GINNIE MAE*, são os ativos mais procurados por investidores.

Para que esse fluxo de capital ocorra no Brasil, haverá a necessidade de uma sensível melhora no risco país, ainda alto, dada a fragilidade do país de recursos externos. Isso ocorrerá quando as reservas financeiras brasileiras forem bem maiores do que a atual. Enquanto isso não ocorre, teremos de contar com a poupança interna, outro elemento forte para o sucesso do mercado hipotecário americano.

Quando se olha para a pujança do mercado de hipotecas americano, mesmo ciente das enormes diferenças que existem entre os dois países, nos parece que o Brasil ainda não acordou para a questão habitacional. Estamos buscando soluções mirabolantes empurrando problemas uns para os outros, e muitas vezes trazendo para uma determinada área da sociedade responsabilidade que seria de outra. É estranho que muitas propostas são elaboradas no sentido mais amplo por uma esfera da sociedade, sem que aquilo que estaria sob seu controle seja aprimorado. Por diversas ocasiões, vê-se, por exemplo, o poder judiciário apresentar um plano de financiamento habitacional, enquanto que poucas vezes discutindo as questões jurídicas. Também se nota o setor financeiro propondo ou atento a questões de metodologia construtiva, buscando o barateamento da habitação, e não se concentrando em estruturar ou propor soluções financeiras adequadas.

Capítulo 5

5 FRANÇA

5.1 HISTÓRICO

Buscando os antecedentes históricos a partir da Segunda Guerra Mundial, pode-se destacar o esforço dado pela França para a reconstrução de cerca de 500 mil moradias destruídas e quase um milhão deterioradas. A situação habitacional nessa época também foi agravada pelo considerável êxodo rural e pela política de congelamento de aluguéis, desestimulando o investimento privado. A insuficiência e a inadaptação de oferta, mau estado, antiguidade e desconforto dos imóveis existentes levou o governo francês a criar o Fundo Nacional de Melhoria da Habitação (*Fond Nationale d'Amélioration de l'Habitat - FNAH*), cujo recurso era oriundo de uma taxa cobrada sobre os aluguéis. Em seguida, na tentativa de melhorar a rentabilidade do patrimônio dos proprietários dos imóveis foi elaborada a lei de 1948, que permitia a alta do aluguel, porém em valores acessíveis e condizentes com os recursos dos ocupantes.

Após a era da Reconstrução (1945-1950), a economia francesa entrou num período de modernização, quando o tratamento às necessidades quantitativas de moradia evoluiu para o financiamento público de novas construções de caráter social, através da instituição da Habitação de Aluguel Moderado (*Habitation à Loyer Modéré - HLM*) e de financiamentos de bancos públicos para construções privadas.

Na mesma época, foi dada grande importância ao conceito da “reconquista dos centros da cidade”, pelas operações de Renovação Urbana (*Renovation Urbaine*), lançadas em 1958 para renovar bairros antigos. Cerca de 300 operações foram realizadas com subsídio de recursos públicos, quando foram demolidas 120 mil moradias e construídas 190 mil. Esses números mostram a limitação desse programa sobre o aspecto quantitativo, pois o número de habitações precárias na França era de mais de 6 milhões.

A *Renovation Urbaine* foi alvo de controvérsia socioeconômica e cultural, devido à transferência das populações para outras áreas. Houve também o impacto cultural, segundo o Serviço dos Monumentos Históricos, causado pela desconfiguração do paisagismo tradicional dos bairros que cercavam monumentos históricos.

O governo francês reconheceu o valor patrimonial desses bairros antigos e, através da *Lei Malraux*, criou o mecanismo Setores Preservados (*Secteurs Sauvegardés*), para preservar os bairros antigos e ao mesmo tempo restaurá-los para melhor adaptação às necessidades a vida contemporânea. A mesma lei também introduziu um mecanismo alternativo para a *Renovation Urbaine*, o Perímetro de Restauração Imobiliária (*Périmètres de Restauration Immobilière*) com a função de após restaurar a região, revender os imóveis mantendo-se assim suas características.

Em 1971, o *FNAH* se transformou na Agência de Restauração Imobiliária (*Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat - ANAH*), com duplo objetivo: melhoria das habitações particulares antigas e financiamento à aquisição dos imóveis restaurados pertencentes do Perímetro de Restauração Imobiliária. É uma instituição criada para acelerar a reabilitação do setor habitacional privado. É um órgão público que tem autonomia financeira e atua em nível nacional subordinada ao Ministério de Obras Públicas. Os proprietários privados e as associações que trabalham para a moradia estão representados no seu conselho de administração. Os recursos da ANAH eram oriundos

de uma taxa de 2,5% cobrada dos proprietários sobre os valores que recebiam dos aluguéis. Atualmente existe uma dotação orçamentária anual do Estado equivalente.

Em 1977, dois mecanismos foram criados para estimular o mercado imobiliário privado: Fundo de Tratamento Urbano (*Fond d'Aménagement Urbaine - FAU*) e Operações Programadas de Melhoria da Habitação (*Opérations Programées d'Amélioration de l'Habitat - OPAH*). A OPAH marcou uma virada na política de habitação francesa. Através de recursos do FAU novas operações de melhoria e revalorização dos bairros foram realizadas, viabilizando investimentos de proprietários privados em seus imóveis, principalmente naqueles destinados à locação. Isso marcou também o fim da existência apenas de operações públicas.

Durante a década de 1980, houve a descentralização da gestão urbana, delegando aos municípios a ação nessa questão e os recursos necessários para isso. A crise econômica que atingiu a França resultou em cortes orçamentários diminuindo os subsídios públicos para habitação social, num momento de crescimento do desemprego ampliando a demanda por habitações sociais.

5.2 SITUAÇÃO HABITACIONAL ATUAL

A França é um país urbano; 74% da população de 61 milhões de habitantes (1999) vivem em zonas urbanas com mais de 5 mil habitantes. É um Estado unitário composto de quatro níveis de instâncias territoriais: o Estado, as 26 regiões, os 96 departamentos e mais de 36 mil municípios, muitos deles bastante pequenos. As principais áreas conurbadas são a região de Paris com 9,5 milhões de habitantes, Lyon e Marselha com aproximadamente 1,2 milhões cada uma.

O número de moradias é de cerca de 26 milhões (1996), sendo 54% ocupadas por seus proprietários e as demais são locadas, 50% em locação de caráter público social e 50% em locação privada. Em grandes áreas urbanas a relação de imóveis ocupados por locatários chega a 70%, como em Paris.

A responsabilidade pela gestão urbana está dividida entre o poder central e o local. As organizações principais dentro do Estado que prestam serviços no campo das políticas urbanas são: As Diretorias Departamentais de Obras Públicas (*Direction Departementale de l'Équipement - DDE*) ajudam os municípios nas questões urbanas locais, pois muitas vezes esses não dispõem de estrutura administrativa para o planejamento urbano e à política habitacional. Os Serviços Departamentais da Arquitetura e do Patrimônio (*Services de Direction de l'Architecture et la Patrimoine - SDAP*) supervisionam as áreas de preservação e gestão do patrimônio no âmbito dos monumentos ou sítios históricos. As Diretorias Regionais de Assuntos Culturais (*Direction Regionale de Cultural - DRAC*) também têm competências sobre os monumentos históricos, a arqueologia, os museus e as artes vivas. As Diretorias de Ação Sanitária e Social (*Direction de Action Sanitaire et Sociale - DDASS*) compartilham as competências no que se refere ao setor sanitário e social.

Em suma, o Estado tem competência nas questões de moradia, incluindo financiamento habitacional e questões de locação, preservação do patrimônio arquitetônico e urbano e proteção dos sítios. Já os municípios são responsáveis pelo urbanismo, ações imobiliárias, operações de reordenamento e ações de recuperação. O governo central é o planejador do setor da moradia. A responsabilidade é assumida pela Diretoria Geral de Urbanismo, Habitação e Construção (*Direction Generale de*

l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction - DGUHC). Há também uma instituição financeira pública de tradição antiga: a Caixa de Depósitos e Consignações (*Caisse des Dépôts et Consignations - CDC*). A *CDC* coleta uma grande parte da poupança popular e financia a moradia social. Além desse papel estatutário, a *CDC* atua também no financiamento de infra-estrutura urbana, atendendo a regiões menos favorecidas.

No nível local, as *DDE* são os representantes do Estado na questão de moradia, financiando moradias de cunho social. Elas abrigam as delegações da *ANAH* no nível departamental.

5.3 ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA HABITAÇÃO

Os imóveis na França são em sua grande maioria pertencentes a proprietários privados que as utilizam como moradia própria ou para locação de caráter público social ou privado. Nesse caso existe uma legislação específica que fixa os direitos e deveres de locadores e locatários, sobretudo nas questões de valores de aluguel, prazos e renovações.

A locação pública de cunho social é gerido por agências submetidos à regulamentação das Habitações de Aluguel Moderado (*Habitations à Loyers Modérés - HLM*) e constituídas na forma de Ofícios Públicos (*Office Public d'HLM- OPHLM*), Sociedades Anônimas de HLM ou Sociedades de Economia Mista (*Société d'Économie Mixte - SEM*), sem fins lucrativos. O objetivo desses organismos é a construção e a gestão de moradias locativas com finalidade social. O *HLM* é composto por 850 organizações que já produziram cerca de 3,7 milhões de habitações até hoje.

A estrutura de incentivo e ajuda para as pessoas que não possuem condições de acesso à moradia engloba ações por parte do poder público na compra, através de empréstimos subvencionados, ajudas fiscais, através de benefícios ou isenções tributárias e ajudas financeiras diretas.

Os empréstimos à aquisição habitacional, são: (i) os concedidos aos organismos *HLM*, voltados ao setor locativo público de cunho social; (ii) os concedidos a proprietários que irão residir em seus imóveis e ao setor privado de locação.

5.3.1 Empréstimos para o Setor de Locação Social Pública

Há vários tipos de ajudas destinadas à construção e à reabilitação das moradias locativas detidas pelos organismos de *HLM*: o Empréstimo Locativo de Uso Social (*Prêt Locatif à Usage Sociale - PLUS*), o Empréstimo Locativo de Integração (*Prêt Locatif Aidé d'Intégration - PLAI*), a Ajuda Destinada à Melhoria das Locativas de Uso Social (*Prime à l'Amélioration de Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale - PALULOS*), o Empréstimo Locativo Intermediário (*PLI - Prêt Locatif Intermédiaire*).

- *PLUS* - Financiamento que permita prover moradias sociais públicas destinadas a famílias de renda baixa, seja pela construção nova, aquisição, reabilitação ou transformação de prédios em moradias locativas públicas. O *PLUS* é constituído de subsídios do Estado na forma empréstimo a taxa reduzida fornecido pela *CDC*.

As moradias financiadas dessa forma são oferecidas para locação a famílias cujos recursos sejam inferiores a um teto fixado e regularmente atualizado. Os valores dos aluguéis são igualmente delimitados. Para garantir o pagamento dos aluguéis e em consequência o retorno do empréstimo cedido aos organismos de HLM, os locatários têm direito a uma Ajuda Personalizada à Moradia (*Aide Personnalisée au Logement - APL*).

- **PLAI** - É um outro tipo de empréstimo destinado a fomentar a oferta de moradias acentuadamente sociais, nas mesmas condições gerais do *PLUS*, porém voltado às famílias com maiores dificuldades sociais do que o teto do *HLM*. Contempla subvenções mais elevadas do Estado, reduzindo os valores de aluguel.
- **PALULOS** - Esse financiamento tem como objetivo reabilitar moradias com mais de quinze anos, que já façam parte do setor locativo público.
- **PLI** - Financia a compra de terreno, a construção de moradias novas e reformas. O empréstimo é destinado a moradias a serem locadas a pessoas cujos recursos não ultrapassem 1,5 vez o teto determinado pelo *PLUS* e para habitações em regiões definidas como prioritárias pela *CDC*. Como consta na Figura 9, o *PLI* passou por muitos anos de estagnação e declínio, mas iniciou o ano 2000 em forte progressão. Esse crescimento recente pode ser explicado, em parte, pelo fortalecimento de programas de desenvolvimento do setor locativo.

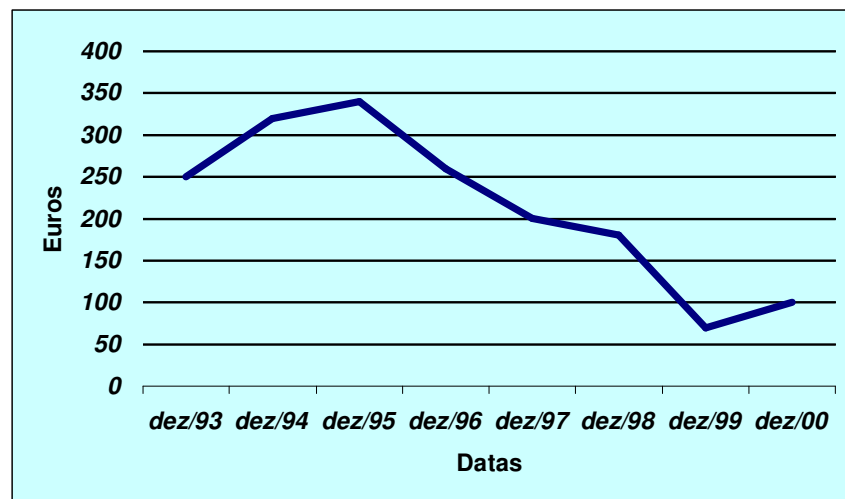


Figura 9 - Depósitos do PLI

Na França, as empresas privadas não-agrícolas com dez ou mais assalariados devem ceder recursos fixados em 0,45% de sua folha de pagamentos com o objetivo de conceder financiamentos aos organismos de *HLM*. Em contrapartida, são reservados aos empregados dessas empresas, direitos à locação social.

5.3.2 Empréstimos para o Setor de Locação Social Privada

A *ANAH* é o principal organismo fomentador da aquisição, construção ou reforma de moradias no setor locativo privado. O subsídio cedido pela *ANAH* é, em princípio, de 25% do montante a ser investido na moradia, podendo ser ampliado para 40% a 70% caso o proprietário se comprometa a alugar o imóvel em condições semelhantes às das moradias de locação social pública. Dessa forma, o proprietário não poderá alugar o imóvel a um valor superior ao máximo estabelecido e deverá locá-lo a famílias com recursos inferiores a um

teto definido. Isso permite ofertas de moradias de locação privada nas cidades com preços moderados para população com renda modesta.

No que se refere às ajudas fiscais à moradia locativa privada, existe um dispositivo denominado “*Besson*”, no qual beneficia os arrendatários que se comprometerem a alugar a moradia num valor limitado de aluguel, durante um período mínimo de seis anos, para locatários de renda inferior a um determinado valor, porém superior aos limites do *HLM*, de forma a incentivar a locação privada para famílias de recursos médios.

5.3.3 Outros Empréstimos Habitacionais Vinculados à Caixa de Depósito

- **PEX** - *Prêt Expérimental* (Empréstimo Experimental) - O objetivo desse empréstimo é financiar alojamentos, renovação de centros de readaptação social, instituições de suporte social e centros maternos para pessoas em dificuldades socioeconômicas dentro do critério do *ANAH*. O **PEX** financia a construção, aquisição ou a renovação desses empreendimentos que podem ser públicos ou privados desde que voltados a pessoas que são sócios dos Fundos de Solidariedade Habitacional (*Fonds Solidarité Habitat - FSH*) e dos Fundos de Habitações Rurais (*Fonds Habitat Rural - FHR*).
- **PHARE** - *Prêt Habitat, Amélioration, Restructuration, Extention* (Empréstimo de Habitação, Melhoria, Reestruturação, Extensão) - O **PHARE** financia a construção, a aquisição, a melhoria e a reabilitação de projetos habitacionais para os idosos, pessoas com deficiências físicas, estudantes e jovens entrando no mercado trabalho. Para ser qualificado a receber financiamento do **PHARE**, é preciso apresentar situação financeira compatível e oferecer garantias requeridas. Conforme pode ser verificado na Figura 10, o governo francês começou a dar bastante importância ao suporte para a população frágil ou com dificuldades sociais e econômicas.

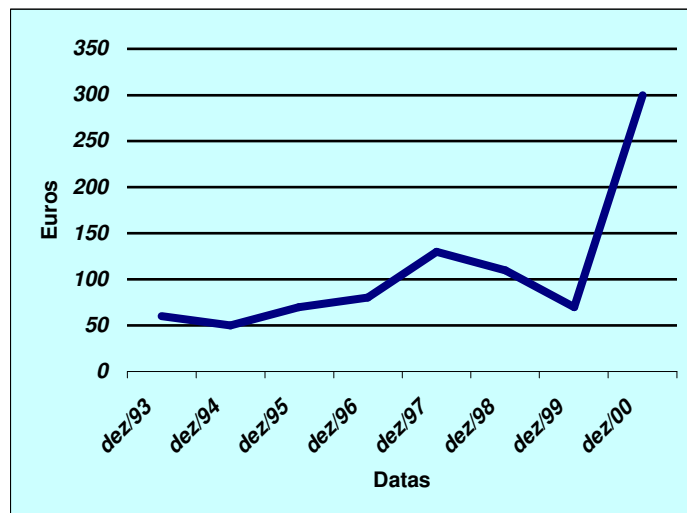


Figura 10 - Depósitos do PEX/PHARE

5.4 ANÁLISE DA QUESTÃO HABITACIONAL

É longa a experiência da França em políticas e ações para viabilizar a locação de imóveis de cunho social, dando assim acesso à população a uma habitação de mais

qualidade. O percentual de comprometimento de renda para a locação é de 5% a 10% inferior para o que se exige para a aquisição de uma moradia assemelhada.

A viabilização de um pagamento de aluguel moderado, equivalente à capacidade de pagamento das faixas mais baixas da população, é possível graças a empréstimos de longo prazo a taxas de juros muito baixas fornecidos a pessoas ou corporações interessadas em produzir ou recuperar habitações voltadas a locação social. Esses financiamentos são de origem orçamentárias governamentais e os oferecidos pela Caixa de Depósitos. Além disso, incentivos ou isenções fiscais são concedidos para complementar renda dos inquilinos.

É interessante fazer uma analogia com o caso brasileiro, onde a solução de locação parece muito conveniente. A possibilidade de abertura de linhas de financiamento para a construção ou recuperação de imóveis para a locação social seria muito bem-vinda. A exemplo da França, os tomadores desse financiamento seriam organismos nos moldes do *HLM* ou entidades privadas que firmariam convênio para a locação de caráter social.

As ações da Caixa Econômica Federal (CEF) podem ser evoluídas se analisadas com cuidado e com as devidas adaptações a forma com que a CDC atua no setor habitacional na França.

O exemplo da França mostra uma alternativa que certamente pode-se somar a outras ações para o caso brasileiro. Aliás, cada vez mais se nota que não existe uma única forma de atuação para uma política habitacional.

Capítulo 6

6 MÉXICO

6.1 HISTÓRICO

A natureza da oferta e da demanda habitacional está intimamente ligada às mudanças na política econômica do México, onde a indústria da construção possui um importante papel no processo de desenvolvimento econômico. As decisões sobre a produção habitacional e sua localização são resultado de reivindicações competitivas entre grupos de diferentes interesses socioeconômicos. Portanto, é imperativo entender o contexto histórico e a política de produção imobiliária.

- **Desenvolvimento e mudanças sociais (1940-1970)**

A desordem econômica e social causada pela Revolução Mexicana durante a segunda década do século passado trouxe à tona uma das sociedades mais instáveis e possivelmente mais opressivas da América Latina e ainda uma das mais irregulares. Nem o rápido crescimento econômico entre 1940 e 1970 nem a enorme expansão na produção de petróleo no final dos anos de 1970 mudaram significativamente os níveis de aumento de desigualdade (NAVARETTE, 1970), mesmo que ambos os processos tenham gerado importantes mudanças de natureza econômica. Os principais beneficiários do “milagre” mexicano foram os grupos de renda média e alta: havia apenas um pequeno “respingo” para os setores mais pobres.

Em alguns setores, como o de manufatura, os índices de crescimento foram consideravelmente altos, devido a investimentos nas atividades produtoras de bens para exportação e de produtos de substituição dos importados. O aporte de capital pelo Estado, sob o modelo de “desenvolvimento estável” e a estabilidade política, institucionalizada através de um único partido governamental, o *Partido Revolucionario Institucional - PRI*, garantiram o desenvolvimento de indústrias básicas e de infra-estrutura, como energia elétrica, ferrovias e estradas (HANSEN, 1974).

Os efeitos combinados de intensificação da disparidade de renda, do crescimento de camponeses sem terras e a falta de uma resposta governamental para atender às necessidades da população urbana em expansão culminaram na severa desordem social durante o final dos anos de 1960.

Estes processos provocaram mudanças fundamentais na estrutura econômica nacional e na localização de residência da força de trabalho. Entre 1940 e 1979, a proporção da população economicamente ativa empregada na agricultura declinou de 65% para 29%, enquanto que em serviços passou de 19% para 43%. O total populacional cresceu rapidamente dos apenas 20 milhões em 1940 para 77 milhões em 1985, concentrada nas áreas urbanas, causada pela necessidade estratégica da industrialização que necessitava de trabalho barato buscado nas áreas rurais. Assim, muitas pessoas mudaram: enquanto que apenas 22% da população nacional moravam em centros de 10.000 pessoas ou mais em 1940, no início dos anos de 1980, este número estava em torno de 55%.

- **Modelo econômico de “Desenvolvimento Compartilhado”**

A necessidade de acalmar os distúrbios sociais mencionados e de estimular o crescimento econômico fez com que a administração do Presidente Echeverría (1970-1976) adotasse a política do “desenvolvimento compartilhado”. O Estado adquiriu um papel mais firme nos assuntos econômicos e criou ou revitalizou um grande número de empresas estatais nos setores de produção. Também houve aumento nos investimentos sociais, através de novas agências de desenvolvimento social. O valor real dos salários cresceu e foram implementadas reformas fiscais. Estas mudanças tiveram forte resistência do setor privado e de grupos oligárquicos, que aprofundaram a crise política durante os últimos anos de administração de Echeverría (1975-1976).

Ainda assim, a economia continuou a crescer em proporções satisfatórias durante os anos de 1970, numa média de 5,8% do Produto Interno Bruto - PIB (1971-1980); mas este não foi um processo suave. Houve três depressões: a primeira em 1971; a segunda entre o final de 1974 e 1976, que levou o presidente López Portillo (1976-1982) a pedir a intervenção do Fundo Monetário Internacional - FMI, estabilizando a economia em 1978. A terceira crise, após o superaquecimento da economia, trouxe desvalorizações monetárias e nova intervenção do FMI em 1982, já no governo De la Madrid, 1982-1988.

O plano econômico de emergência, iniciado por De la Madrid em 1983, diretamente moldado pelos princípios rígidos do FMI, buscou reduzir o déficit público através de reduções rápidas dos gastos do Estado. A política de taxa de câmbio flexível garantiu a competitividade dos produtos exportados no mercado internacional. E finalmente a redução da inflação foi obtida pelas firmes políticas fiscal e monetária, e através do controle salarial.

Apesar do considerável sucesso dessas medidas, permitindo ao México reprogramar o pagamento da dívida externa, e mesmo contratando novos empréstimos, a queda nos preços do petróleo no início de 1986, acarretou novos problemas econômicos para o país.

- **Sistema político do México**

O governo federal no México possui bastante autonomia e enorme poder. O presidente é eleito para um mandato de seis anos sem direito à reeleição. O equilíbrio político é garantido pela composição de seu gabinete, reunindo grande diversidade de grupos de interesses diversos, de modo a pacificar a elite econômica e política.

O ciclo de seis anos de poder cria uma dinâmica própria: dois anos para formar equipes, identificar as políticas e garantir os recursos; três anos de ação; e um ano no final para um apressado encerramento. Também resulta numa maior descontinuidade das políticas entre uma administração e outra. Com efeito, planejamento em longo prazo é um anátema no México.

A estrutura de partidos políticos no México era dominada pelo *PRI*, que regularmente garante a grande maioria dos votos. As reformas de 1973 e 1978 proporcionaram uma revitalização política no país, ampliando as oportunidades para o surgimento de partidos de oposição e oferecendo a estes a garantia de 25% dos assentos no Congresso. Porém, o papel do *PRI* permaneceu firme quanto a mobilizar o suporte eleitoral quando necessário, mesmo mediante governos cada vez mais tecnocráticos, comprometidos apenas com seu próprio partido, criando um pólo oposicionista cada vez mais forte.

As eleições de 1988 para a presidência e parlamento resultaram na vitória apertada do *PRI*, levando o governo Salinas (1988-1994) a implantar medidas sociais na área habitacional, garantindo melhorias nas condições de moradia.

6.2 SITUAÇÃO HABITACIONAL ATUAL

A demanda habitacional gerada no México pelo aumento populacional e a urbanização, deve ser adicionada ao grande número de moradias inadequadas originadas de unidades habitacionais construídas, pelo menos temporariamente, com materiais provisórios e sem instalações adequadas ou com padrões inferiores que necessitam ser substituídas. Somado a isso, existem famílias “presas” no sistema habitacional e que estão insatisfeitas com suas residências, e famílias que alugam, mas desejam ser proprietárias ou que dividem suas casas com os pais ou parentes.

A população mais rica, que tem melhores condições em atender as suas necessidades habitacionais, evidencia um contraste enorme com as camadas mais pobres, que resolvem seus problemas de moradia adquirindo terrenos em loteamentos ilegais ou mesmo invadindo áreas abandonadas onde as moradias foram construídas pelos próprios ocupantes. Essas aglomerações desordenadas ou colônias irregulares surgiram após 1945, mas já existiam desde os anos de 1920.

Durante as décadas de 1950 e 1960, as cidades mexicanas tiveram um rápido crescimento, quando se expandiram a uma razão de 5% por ano, devido tanto ao crescimento natural como a migração das áreas rurais para as urbanas. Esse crescimento foi concentrado na camada mais carente da população. Como consequência disso, houve uma enorme concentração espacial dessa população. Na Cidade de México, por exemplo, a população mais carente representava 14% do total e ocupavam 23% da área da cidade. Em 1988, tomavam conta da mesma área da cidade, mas abrigavam quase 18 milhões de pessoas. Houve padrões similares de crescimento nas outras cidades mexicanas.

Foi necessário então enfrentar a questão fundiária, bastante agravada com a concentração urbana, como ponto de partida de uma reforma habitacional. A Comissão para a Regularização de Títulos de Posse de Terrenos (*Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra - CoRett*), agência criada durante a era do Presidente Echeverría com o propósito de realizar um amplo programa de regularização de títulos de terrenos irregulares.

Os indicadores constados na Tabela 6 identificam a escala relativa e absoluta de déficits habitacionais.

Tabela 6 - Crescimento da população, urbanização e condições habitacionais (1960-1980)

| Indicadores | 1960 | | 1970 | | 1980 | |
|---|------------|-------|------------|-------|------------|-------|
| POPULAÇÃO TOTAL | 34.923.129 | 100% | 48.225.238 | 100% | 66.846.833 | 100% |
| Urbana ⁽¹⁾ | 15.540.793 | 44,5% | 24,178,684 | 50,1% | 40.207.561 | 66,1% |
| Rural | 19.328.336 | 55,4% | 24,046,554 | 49,8 | 26.639.272 | 39,9% |
| TOTAL DE HABITAÇÕES | 6.409.096 | 100% | 8.286.369 | 100% | 12.074.609 | 100% |
| Urbana | 2.710.177 | 42,3% | 4,166,161 | 50,3 | NA | |
| Rural | 3.698.919 | 57,3% | 4.120.208 | 49,7 | NA | |
| PROPRIETÁRIOS HABITACIONAIS ⁽²⁾ | NA | | 66% | | 68% | |
| MÉDIA DE PESSOAS POR MORADIA | 5,45 | | 5,82 | | 5,50 | |
| QUALIDADE HABITACIONAL (construção/paredes) | | | | | | |
| Tijolos de barro (<i>adobe</i>) | 50% | | 30% | | 21% | |
| Tijolos (<i>tabique</i>) | 24% | | 44% | | 56% | |
| Madeira/em barro/outros | 26% | | 26% | | 23% | |
| QUALIDADE HABITACIONAL (construção/paredes) | | | | | | |
| Ausência de encanamento | 4.339.115 | 68% | 3.230.202 | 39% | 3.541.445 | 29% |
| Ausência de drenagem | 4.557.626 | 71% | 4.845.903 | 59% | 5.916.514 | 49% |

Fonte: México: Censo Populacional, 1960, 1970 e 1980 (vários quadros).

⁽¹⁾ Urbano = mais de 5.000 habitantes.

⁽²⁾ Proprietários incluem também aqueles que não possuem títulos legalizados.

Como demonstrado na Tabela 6, há dois aspectos que merecem destaques: primeiro, a deficiência absoluta de padrão habitacional demonstrada pela baixa qualidade de materiais de construção e a falta de fornecimento básico de água; e segundo, pelo progresso substantivo de condições habitacionais registrado na década de 1970-1980. Embora não esteja aparente na tabela, geralmente as áreas urbanas têm melhores condições do que as áreas rurais.

Nível de renda é extremamente baixo. Em 1980, 77% dos mexicanos vivia com menos de 2,5 vezes o salário mínimo, ou aproximadamente US\$ 80,00. Isso significa que se não conseguirem adquirir uma moradia através do setor público, aproximadamente quatro quintos da população economicamente ativa terão que depender exclusivamente do setor de aluguel.

Em contraste, 8% da população ganham mais que cinco vezes o salário mínimo (US\$ 160,00) e conseguem resolver a questão da moradia através do mercado privado. Mesmo sendo uma minoria, esse grupo social representa grande parte do mercado imobiliário residencial no México.

Entre esses dois extremos, há um grupo representando 15% da população, geralmente elegível a obter empréstimos de bancos e, às vezes, de fundos de pensão como o *Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado* - FOVISSSTE.

Em 1980 estimava-se que o déficit habitacional do México era de cerca de 4,7 milhões, sendo 1,2 milhões de novas residências e 3,5 milhões em reabilitações e moradias inadequadas.

6.3 ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA HABITAÇÃO

O setor habitacional do México é uma integração de três fatores que se transformam em um mercado imobiliário, a saber: produção de moradia (oferta), capacidade de compra (demanda) e mercado secundário. O objetivo da produção de moradias é construir mais unidades a um custo menor. Para atingir esse objetivo, é necessário diminuir custos indiretos, simplificar a transmissão das moradias, melhoria na infra-estrutura e serviços e mais competição no setor de produção (através de aprimoramento da certificação, normalização e tecnologia).

O apoio econômico do governo mexicano através de subsídios é importante para a oferta de créditos, sendo necessário o fortalecimento institucional para viabilizar o mercado secundário de hipotecas, necessitado de uma fortificação do sistema jurídico no que se refere à titulação e garantias.

Como consta na Figura 11, a porcentagem da população do México com recursos para comprar uma moradia de uma certa qualidade é bastante limitada.

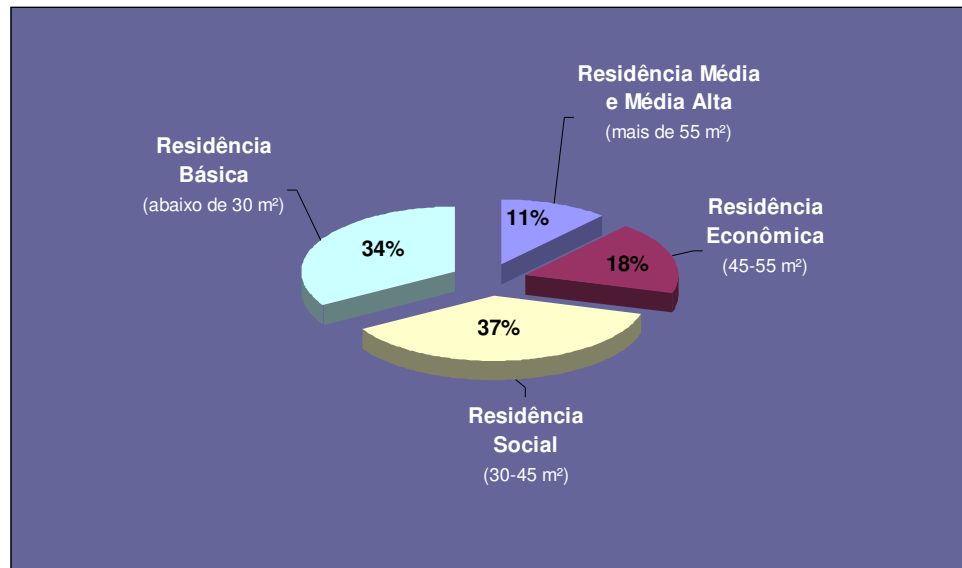


Figura 11 - Capacidade de compra de moradia

O padrão de produção habitacional começou a mudar a partir de meados da década de 1960, em reação a várias iniciativas e pressões. O fator especialmente significativo era o estabelecimento do Programa de Financiamento Habitacional (*Programa Financiero de Vivienda - PFV*) de 1964. As agências mais ativas na esfera de habitação tiveram um progresso instantâneo após esse ano. Também houve surgimento de outras agências devido à existência do *PFV*, dos quais o mais notável é o Fundo de Habitação (*Fondo de Vivienda - FOVI*). O *PFV* foi criado com o apoio da Aliança do Progresso, que foi um conjunto de reformas aplicado na América Latina para enfraquecer qualquer experimento socialista ao estilo cubano. Essas reformas foram adotadas no México, pois a renda da classe média e baixa-média crescente era muito baixa, inviabilizando que o setor imobiliário privado sozinho conseguisse produzir habitações para essa camada da população. O *FOVI* ofereceu novas alternativas de financiamento e garantias de financiamento para as camadas sociais emergentes.

Em 1984, o governo implementou a Lei de Habitação Federal, que criou o Sistema Nacional de Habitação do Ministério de Desenvolvimento Urbano e Ecologia (*Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología - SEDUE*) e o Programa Nacional de Desenvolvimento Habitacional (*Programa Nacional de Desarrollo de Vivienda - PRONADEV*). O *PRONADEV* é uma ambiciosa legislação habitacional que procurou mobilizar recursos equivalentes a quase 1% do PIB mexicano. Esses recursos seriam capazes de gerar 400.000 empregos e produzir 270.000 habitações, beneficiando mais de 1,5 milhões de pessoas. O programa abrangia produção de habitações progressivas ou auto-ajuda (44% total de habitações utilizando 28% dos recursos), construção (40% total de habitações utilizando 60% dos recursos), e o restante em melhoria de habitação ou outras iniciativas. Os resultados estão demonstrados na Tabela 7.

Tabela 7 - Produção de habitações oficiais para grupos de baixa renda (1980-1986)

| Agências habitacionais | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|--|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Total de moradias completadas | 67.479 | 91.564 | 107.312 | 115.906 | 170.118 | 194.606 | 247.254 |
| Institutos de Fondos Sociais | | | | | | | |
| <i>INFONAVIT</i> | 37.997 | 52.304 | 49.067 | 46.062 | 56.957 | 63.260 | 73.053 |
| <i>FOVISSSTE</i> | 8.522 | 9.965 | 4.762 | 8.078 | 8.282 | 10.466 | 5.648 |
| <i>ISSFAM/FOVI</i> | 485 | 500 | 426 | NA | NA | NA | 1.811 |
| Agências Habitações Públicas | | | | | | | |
| <i>BANOBRAS-FHP</i> | 1.201 | 3.782 | (--) | (--) | (--) | (--) | (--) |
| <i>FONHAPO</i> | (--) | (--) | 17.933 | 26.061 | 62.668 | 35.272 | 45.082 |
| <i>INDECO</i> | (--) | (--) | (--) | (--) | (--) | (--) | (--) |
| <i>DDF</i> | 300 | 1.970 | 1.594 | 1.570 | 2.547 | 6.757 | 4.090 |
| Créditos dentro da SEDUE | 725 | 533 | 638 | 2.570 | 2.454 | (--) | (--) |
| Créditos fora da SAHOP-SEDUE | 2.149 | 4.583 | 5.563 | NA | NA | 9.269 | (--) |
| Renovación (terremoto) | (--) | (--) | (--) | (--) | (--) | (--) | 42.090 |
| FONHAPO Phase II | (--) | (--) | (--) | (--) | (--) | (--) | 10.200 |
| Habitações privadas financiadas por FOVI-FOGA | 16.100 | 17.927 | 27.365 | 31.505 | 37.210 | 69.582 | 79.802 |

Mesmo com os dados apresentados na Tabela 7, as agências e fundos do governo não conseguiram atingir os seus objetivos, apesar do *FONHAPO* ter contribuído substantivamente a partir de 1984.

Em 1988, pela primeira vez, o governo mexicano se preocupou com o programa habitacional rural e criou o Fundo de Habitações Rurais como um dentro do *FONHAPO*. Esse fundo teve como objetivo atender às necessidades dos agricultores, especialmente os que trabalhavam em áreas importantes da produção (algodão, tabaco, etc.) e também àqueles que tinham conexões com a Federação Nacional de Fazendeiros.

6.3.1 Produção Habitacional através do Setor Público

Há três divisões do setor público habitacional que tiveram grande importância nos últimos anos: a primeira é formada pelo seguro social e pelas agências de bem-estar para determinados grupos da população, como o Instituto Mexicano de Seguro Social (*Instituto Mexicano de Seguro Social - IMSS*); a segunda, pelos fundos habitacionais voltados a grupos específicos de trabalhadores, como Fundo de Pensão dos Trabalhadores (*Instituto Nacional del Fondo de Vivienda para los Trabajadores - INFONAVIT*) ou Fundo de Pensão dos Funcionários Públicos (*Fondo de Vivenda Del*

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Esrvcio Del Estado - FOVISSSTE); a última divisão é composta por agências criadas especialmente para atender às necessidades habitacionais da população de baixa renda, incluindo a Instituição Nacional de Habitação, o Banco Nacional de Obras Públicas (*Banco Nacional de Obras Públicas - BANOBRAS*) e as suas divisões mais recentes, Instituto Nacional de Desenvolvimento da Comunidade (*Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad - INDECO*) e o Fundo de Habitações Populares (*Fondo de Habitaciones Populares - FONHAPO*).

Do período pós-guerra até 1964, a produção habitacional era limitada a ações das agências de bem-estar. As mais atuantes eram as que pertenciam a indústrias estratégicas, como a de petróleo, e as agências ligadas a funcionários do governo de baixa-média renda. Poucas iniciativas foram implantadas para atender a população em geral de baixa de renda, que não pertenciam a Fundos de Pensão por isso apenas um quinto da população mexicana foi atendida.

O período após 1964 foi marcado pela criação do Programa de Financiamento de Habitação, como parte da iniciativa da Aliança de Progresso. Esse programa destinava 30% dos depósitos de poupança privada captada pelos bancos para empréstimos voltados a compra e construção de habitações sociais.

A produção do setor público começou a ser significativa em termos quantitativos para pessoas de baixa renda somente após 1970 com a criação do *INFONAVIT*, modelado seguindo os padrões do BNH - Banco Nacional de Habitação do Brasil. Os recursos desse fundo vinham em parte da contribuição paga pelos trabalhadores, empregadores e o governo. Entre 1973 e 1976, o *INFONAVIT* concentrou-se diretamente em construções de moradias, produzindo mais habitações nesse período de três anos do que o governo produziu em quarenta anos. Porém, sendo uma fonte de patrocínio rico, o *INFONAVIT* passou a ser controlado pela poderosa Confederação de Trabalhadores Mexicanos (*Confederación de Trabajadores Mexicanos - CTM*) em 1977. Desde então, o *INFONAVIT* começou a financiar projetos para determinados trabalhadores selecionados, ao invés de construir moradias.

O *FOVISSSTE* e o *INDECO* também foram significativos entre 1970 e 1980. Mais da metade das moradias construídas nessa década foram resultados dos fundos criados nessa época. Todavia, o *INFONAVIT* e o *FOVISSSTE* conseguiram atender a apenas 11,3% do total da demanda estimada no período.

Após 1980, o setor público de produção habitacional continuou expandindo, com destaque para a *FONHAPO*, agência criada em 1981 como um fundo estruturado para atender a pessoas não atendidas pelo *INFONAVIT*.

As primeiras ações da *FONHAPO* foram dirigidas aos programas produção de habitações “progressivas” ou auto-ajuda, atendendo a população com renda mensal de 0,75 a 3 vezes o salário mínimo. A partir de 1984, o seu foco foi voltado para a produção de grandes empreendimentos para a classe trabalhadora assalariada, reativando a indústria da construção civil.

O terremoto que ocorreu em setembro de 1985 causou sérios prejuízos, principalmente no centro da Cidade do México. Devido a esse trágico fato, o nível de produção de habitações públicas foi muito elevado entre 1986 e 1987, através de dois programas de reconstruções coordenados pelo Ministério de Desenvolvimento Urbano e Ecologia e a Prefeitura da Cidade do México. O primeiro, Renovação da Habitação Popular (*Renovación Habitacional Popular - RHP*), construiu 42.090 novas moradias,

adaptou outras 6.220 e reformou 490. O segundo programa, “*Phase II*”, foi responsável pela reconstrução de 10.200 unidades e reforma de 1.800 moradias. Juntos, tiveram um custo de US\$ 444 milhões, financiado em partes iguais pelo Banco Mundial e recursos orçamentários do governo mexicano.

6.3.2 Produção Habitacional através do Setor Privado

Até hoje, o governo mexicano não demonstrou interesse em construir habitações para aluguel. Essa tarefa é de responsabilidade do setor privado. A produção de habitações para aluguel é bastante importante no México. Aproximadamente 44% da população não eram proprietários em 1980, de acordo com o censo nacional, muito embora algumas leis antigas, como a criada ainda na década de 1940 limitava ou congelava o valor dos aluguéis cobrados da classe mais baixa. Isso desestimulou a construção habitacional voltada à locação e fazendo com que a maior parte dos investimentos nesse setor fosse para a construção de barracões dentro das cidades em áreas impróprias conhecidas como “cidades perdidas” ou em moradias construídas nas “colônias populares”.

A produção privada oficial de habitação para grupos de baixa renda iniciou com o Programa de Financiamento Habitacional de 1964. Dois créditos habitacionais foram criados dentro do Banco Central do México: o Fundo de Habitação (*Fondo de Vivienda - FOVI*), para produção de habitações, mencionado anteriormente, e o Fundo de Garantia de Habitação (*Fondo de Garantía de Vivienda - FOGA*), para garantir financiamento e assistência de crédito às iniciativas do setor privado. Ambos os fundos de crédito forneceram fortes estímulos para intervenção privada nas habitações sociais, mas nunca conseguiram atingir a população de nível mais baixo de renda. Os beneficiários têm de apresentar um certo nível de salário e estabilidade de renda. Todavia, a produção privada habitacional tem sido muito importante. Entre 1965 e 1970, 64% da produção oficial de habitação tem sido através do setor privado. A intervenção mais direta das agências habitacionais públicas, o *FOVI* e o *FOGA*, possibilitou o financiamento de 1/4 do total da produção oficial de habitações. Em 1984, o Programa Nacional de Habitação criou quatro tipos financiamentos habitacionais elegíveis para ter o suporte do *FOVI* e do *FOGA* para a iniciativa privada, cada um com taxas de juros decrescentes e com fortes subsídios, para as camadas sociais mais baixas da população.

Esses programas de financiamento privilegiaram os grupos de trabalhadores e empregadores ligados aos sindicatos. Embora esse critério tenha se expandido gradualmente com o tempo, os beneficiários dos créditos eram geralmente pessoas de renda baixa-média, acentuando a desigualdade social. Somente após a criação do *INFONAVIT* e do *FONHAPO*, a produção habitacional do setor privado conseguiu atingir os grupos sociais mais baixos. Apesar de tudo, a produção total não conseguiu acompanhar a demanda.

6.4 ANÁLISE DA QUESTÃO HABITACIONAL

A experiência mexicana na questão habitacional mostra claramente a relação entre a política habitacional e os interesses de grupos ou setores influentes na sociedade. Os sindicatos utilizaram o controle da produção habitacional como argumento de força sobre os seus membros. Também se percebem forças externas agindo nesse sentido, como a

política pública adotada pelo governo mexicano incentivada pela Aliança para o Progresso, criada para segurar o movimento comunista nas Américas. Também agências internacionais de financiamento como o Banco Mundial influenciaram de maneira direta na elaboração de políticas desse tipo.

Outros fatores que influenciaram a ação mais apropriada do governo foram os momentos de crise. Após a queda dos preços do petróleo em 1982 e da catástrofe do terremoto da Cidade do México em 1985, um grande ímpeto foi dado na produção habitacional. Isso mostra que uma política de forte comprometimento do governo e volumosos recursos fiscais garantem o sucesso de um plano habitacional.

No Brasil isso de certa forma ocorreu, quando da criação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, o maior programa habitacional já implantado. Apesar dos desvios de condução do objetivo principal do plano, e do fracasso posterior de sua estrutura, como o rombo do FCVS e a sua quase paralisia por grandes períodos, ele foi criado através de um grande comprometimento do governo, na época preocupado com os desequilíbrios sociais e suas conseqüências no cenário político.

De qualquer forma, a ação do governo mexicano e de grandes sindicatos aliados a um crescimento da economia constante nos últimos anos recentes, levaram o México a uma produção habitacional considerável. Isso levou ao desenvolvimento de tecnologias de construção e soluções imobiliárias voltadas a produção em massa de moradias quase que exclusiva das empresas mexicanas. Também serve de elemento a ser considerado o fato de que uma vez encontrado o caminho da questão habitacional e criada as condições para o seu desenvolvimento, a rapidez com que se produzirá habitação é fantástica.

Com certeza, o mesmo ocorrerá no Brasil. Uma vez fechado o ciclo da produção habitacional, toda uma gama de atividades dos mais variados setores da sociedade participará, fazendo com que essa atividade se torne fundamental para o crescimento econômico, social e político do país.

Capítulo 7

7 CONCLUSÃO

As particularidades das ações promovidas nos diferentes países estudados levam a algumas considerações a respeito da questão habitacional. A mais imediata é que não existe uma forma única de ação e nem a mais apropriada de equacionar o problema social, principalmente para as camadas mais baixas da sociedade.

Em todos os casos, a política habitacional eficiente, que permita o acesso à moradia para todos, é tratada não como uma ação de âmbito social, mas que envolve assuntos de interesse econômico, histórico, segurança, saúde pública e de estabilidade política.

Uma outra consideração refere-se à complexidade de qualquer ação que promova ou incentive a produção de habitações. Mesmo as políticas praticadas por países mais avançados economicamente, apresentam imperfeições, descontinuidades e constantes alterações. É importante ressaltar também que as medidas adotadas sempre tiveram como base o caráter urgente da ação. Em todos os casos estudados, o estado precário de moradia de grande parte da população foi o motivador maior de iniciativas do governo e da sociedade de modo geral.

Cada um dos cinco casos analisados se ateve a soluções com características próprias. O Brasil tem a sua ação baseada no sistema de poupança e empréstimo, voltada para as classes média e alta, e nos fundos orçamentários ou oriundos de programas sociais para as classes baixas. No primeiro caso, têm-se: (i) deficiente estrutura de captação de recursos para o financiamento habitacional, pois em um ambiente econômico favorável, o aumento de renda gera maior captação em poupança e maior fluxo de recursos no FGTS; diferentemente do que ocorre em uma situação recessiva; e (ii) instabilidade do sistema de empréstimo, pois os recursos que lastreiam os empréstimos são descasados em prazos. As outras distorções do sistema, como as correções dos valores das prestações, muitas vezes superiores à capacidade de pagamento do devedor, levou a soluções desastrosas como, o rombo do Fundo de Compensação de Variação Salarial - FCVS. Já os fundos destinados à promoção de habitações de âmbito social, além de escassos, são muitas vezes aplicados de modo inadequado e dispendioso.

No Chile, os fundos de aposentadoria e pensão são capitalizados e, com isso, geram oferta de créditos em longo prazo, adequados à aplicação no mercado imobiliário. A experiência chilena demonstrou que, com a adoção de eficientes mecanismos de captação e alocação de recursos financeiros, e com um sistema de subsídios governamentais bastante desenvolvido, foi possível estabelecer um sistema de financiamento habitacional com ótimos resultados. Estas mudanças só foram possíveis com a perfeita indexação do sistema, a captação de longo prazo, o sistema de subsídios e o mercado secundário de títulos hipotecários.

O modelo americano, nascido do reconhecimento de que o governo tinha a responsabilidade de manter e promover a estabilidade social através da solução habitacional para as classes sociais carentes, logrou êxito ao conciliar a interferência do Estado às leis de mercado. O resultado atual foi obtido após a superação de alguns problemas e várias incertezas. Indiscutivelmente arrojado e de reconhecido sucesso, o sistema estimula o investimento de longo prazo de investidores com esse tipo de perfil, que aplicam no mercado de dívidas hipotecárias, movimentando alguns trilhões de dólares por ano. Devido ao seu gigantismo, tem alto nível de sofisticação financeira,

possibilitando atender a grande variedade de tipo de crédito imobiliário para as diversas camadas sociais.

O mercado financeiro imobiliário da França é bastante desenvolvido com subsídios maciços do Estado. Com inúmeras organizações de funções para incentivar os setores público e privado, a França conseguiu superar o volumoso déficit habitacional no período após a segunda guerra mundial e, ao mesmo tempo, manter intacto os bairros antigos e os que circulam os monumentos históricos. Até hoje, a construção e a restauração de moradias no país mantêm um ritmo constante e elevado. O enfoque dado ao mercado de locações permite atender às diferentes camadas da sociedade, através da atração de investidores privados e ações do setor público.

No México, os sistemas de produção de habitações são divididos em três categorias: os fundos sociais, dominados pelo *INFONAVIT*, as agências de habitação, dominadas pelo *FONHAPO*, e o setor de produção privada, no qual o Estado tem grande influência. Essa divisão enfraquece a possibilidade de movimentos coletivos entre classes sociais, pois cada grupo está sob a proteção de alguma agência específica, e amplia a facilidade para o Estado manter o controle. Um aspecto importante que foi enfrentado no México diz respeito à regularização fundiária e à interferência do Estado no mercado, forçando a operar com mais eficiência, incentivando a concorrência, evitando problemas de falta de matérias e suprimentos, minimizando com isso os subsídios e enfatizando a diminuição de custos.

Portanto, as propostas de implantação ou evolução de modelo ou política de desenvolvimento do setor habitacional devem ter como pressuposto a complexidade do assunto, as suas implicações sociais e econômicas e, sobretudo, a urgência requerida para a sua correta implantação. O papel de cada agente da sociedade deve ser claro, coerente com suas capacidades. Nos exemplos apresentados dos cinco casos, é possível perceber que muitas vezes agiu-se sob pressão, utilizando-se de instrumentos emergenciais, como no caso dos Estados Unidos, motivado pela grande depressão, ou pelo México, após o terremoto que atingiu a Cidade do México. Essas ações, embora em caráter inicialmente improvisado, serviu de motivador e aglutinador do Estado e sociedade para iniciar um processo irreversível de desenvolvimento imobiliário.

O Brasil se apresenta como o caso mais atrasado dentre os países estudados. Talvez por seus fortes contrastes sociais, ou mesmo pelo não ordenamento de uma política de crescimento de longo prazo, devido ao fracasso de políticas econômicas mais recentes. Porém, a grave dívida social que o país se depara e a convicção de que a política habitacional deve ser vista como a base de sustentação da sociedade ordenada, certamente colocará essa questão com a prioridade merecida.

No quadro institucional, vários são os desafios impostos à gestão urbana: a urbanização rápida do país e as deficiências das cidades, como a carência de equipamentos urbanos e a ineficiência dos serviços públicos, agravadas pelos padrões informais de uso e ocupação do solo e pela precariedade das condições habitacionais, como as favelas e os loteamentos clandestinos. Tais desafios exigem a atuação focalizada, integrada e articulada de órgãos formuladores e executores da política nacional de habitação, no âmbito federal e nas demais esferas de governo.

A trajetória institucional do setor habitacional e urbano no Brasil, nos últimos 20 anos, tem sido marcada por drásticas reformas administrativas, o que tem impedido a implementação adequada de políticas públicas federais e provocado deficiências na sua

coordenação. Ao mesmo tempo, tem-se também como conseqüência a desarticulação institucional no âmbito do governo federal e nas demais esferas de governo.

Faltou aos ministérios que trataram da área habitacional e urbana apoio que garantisse, em situações de mudança administrativa, a permanência das atividades de suporte necessárias à implementação de políticas públicas voltadas para o acompanhamento e a avaliação de programas e ações. São elementos básicos desse suporte a gestão de sistemas de dados e informações e a realização de estudos e pesquisas. Os principais problemas observados na avaliação dos programas urbanos do governo federal estão relacionados a restrições de recursos humanos e materiais, o que contribui para o baixo desempenho e a atuação restrita das ações. Estes problemas só podem ser solucionados com quadro técnico capacitado e adequação da infra-estrutura institucional, para a realização das atividades programáticas em um ambiente que garanta a continuidade das atividades.

O setor habitacional, notadamente o direcionado para as faixas de interesse social, tem recebido significativo volume de dotações orçamentárias e prioridades via diversos fundos e empréstimos internos e externos. Porém, a pulverização destes recursos e a falta de sintonia institucional entre os diversos órgãos gestores, financeiros e promotores da política habitacional e de desenvolvimento urbano têm dificultado o atendimento ao grande contingente da população brasileira que hoje necessita de moradia. Observe-se que na faixa de renda de até 3 salários mínimos concentram-se 84%, ou seja, a maior parte, do déficit habitacional.

O quadro institucional atualmente responsável pelo setor habitacional reúne três ministérios, diversos órgãos e fundos, que têm propiciado o desenvolvimento de ações positivas no setor, mas, sem a necessária articulação e sem contar com sistemas de informações para a melhoria do atendimento dos possíveis parceiros institucionais e, principalmente, dos usuários.

Por outro lado, apesar de a Constituição Federal, no seu Artigo 23, item IX, determinar que *é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”*, e o Artigo 6º considerar a moradia um direito social fundamental, pouco se caminhou nesse sentido.

No ano de 2001, algumas medidas foram tomadas pelo Governo Federal visando atender, ainda que parcialmente, os preceitos constitucionais. Tais medidas incluem a criação de alguns instrumentos que consagram a necessidade de institucionalização adequada, para a reorganização do setor habitacional.

O Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/2001, que regula os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências; o conjunto de Medidas Provisórias, em especial a MP nº 2.212, de 30 de agosto, que cria o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH e dá outras providências, e a MP nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, que cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, são alguns exemplos que comprovam a intenção de se buscar instrumentos que possibilitem a implementação de uma política habitacional efetiva.

O “Avança Brasil”³⁰, com relação à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, propõe sejam vinculados, mediante um arranjo institucional, os diversos órgãos públicos

³⁰ Plano de Governo do 2º mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

formuladores e executores daquela política, bem como os responsáveis pela gestão do desenvolvimento urbano. Propõe ainda, aquele plano, a integração dos recursos hoje distribuídos em diversos ministérios e agências que administram e implementam programas e projetos voltados para o desenvolvimento urbano, notadamente a habitação, o saneamento e o transporte urbano.

Ainda sem a definição do arranjo institucional previsto no referido plano, os estados e municípios desenvolveram programas próprios, com recursos de seus orçamentos e de instituições internacionais, implementados sem a participação direta dos programas oficiais federais. A falta de dados mais precisos dos programas executados pelos diversos níveis de governo e pela iniciativa privada, e de um sistema de informações que venha a possibilitar a troca de dados no nível institucional, não permitem um adequado diagnóstico habitacional.

Esta falta de sintonia na ação intragovernamental tem provocado desperdício de recursos e gerado programas de viabilidade duvidosa, muitas vezes concorrentes entre si, desorientando os agentes locais, quando em busca de recursos e soluções habitacionais para as famílias pobres.

As maiores carências, em termos institucionais, podem ser observadas na administração municipal. As prefeituras municipais, em sua maioria, não contam com órgãos adequadamente estruturados para planejamento, formulação, execução, acompanhamento e avaliação da política habitacional. Esta situação se mostra ainda mais grave quando se sabe que cabe às prefeituras o tratamento mais direto da questão habitacional. Assim, as prefeituras deverão ser institucionalmente fortalecidas, para poderem assumir suas obrigações constitucionais e legais e atender aos anseios da sociedade.

Outro ponto que merece atenção, o exercício do direito à moradia começa pelo acesso à terra urbanizada, com a garantia de que a ocupação não será ameaçada por despejos ou remoções forçadas.

A terra é o insumo básico da habitação e também o mais difícil de ser encontrado na área urbana em condições adequadas, ou seja, provida de infra-estrutura e equipamentos urbanos, e a preços compatíveis com as diversas faixas de atendimento habitacional.

Em vista dessa dificuldade, a localização dos assentamentos habitacionais da população de baixa renda e o crescimento físico das cidades vêm-se desenvolvendo em um círculo vicioso. O preço inacessível da terra urbanizada leva os assentamentos para áreas mais periféricas, carentes de infra-estrutura. O poder público é, então, obrigado a estender a infra-estrutura até aquelas áreas, o que valoriza os terrenos do entorno, excluindo, também destes, a possibilidade de ocupação pelo mesmo padrão habitacional. Os assentamentos são, assim, deslocados para áreas cada vez mais periféricas, estendendo desnecessariamente o perímetro urbano e encarecendo a administração da cidade, além de impor à população mais pobre elevados gastos e enorme perda de tempo com transporte.

Muitos dos problemas acima descritos são gerados por uma legislação urbanística, principalmente a municipal, que impõe padrões incompatíveis com a realidade local, como, por exemplo, parâmetros mínimos de lotes que inviabilizam a execução ou a regularização de habitações de interesse social. Às vezes, tais parâmetros são incompatíveis até com o poder aquisitivo da classe média.

Nesse sentido, a alteração da lei federal que trata do parcelamento do solo urbano - Lei nº 6.766, de 19.12.1979, alterada pela Lei nº 9.785, de 29.01.1999 - já trouxe uma certa melhoria, na medida em que delegou ao município a fixação de índices urbanísticos, definidos pelo plano diretor ou lei municipal. O grande avanço na legislação referente às questões urbanísticas veio, contudo, com a aprovação da citada Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Com base no reconhecimento da predominância do interesse coletivo sobre o individual, o Estatuto da Cidade criou ou regulou diversos instrumentos urbanísticos, tais como o parcelamento e edificação compulsórios; o imposto predial e territorial progressivo; a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; e o usucapião especial de imóvel urbano. A instituição desses instrumentos urbanísticos faculta à administração municipal um maior poder de indução e controle do uso e ocupação do solo urbano, ao mesmo tempo em que possibilita a adoção de procedimentos legais que facilitam os processos de regularização fundiária.

É inegável que uma das situações mais prementes das cidades é o crescente número de áreas invadidas ou irregularmente ocupadas por famílias de baixa renda, que estão a exigir um trabalho integrado de regularização fundiária. Mas, é também primordial a promoção de medidas visando estancar o processo de invasões e o de produção de loteamentos clandestinos ou irregulares. Para tanto, falta melhorar a estrutura institucional da maioria dos municípios brasileiros, para que estes tenham condição de utilizar os instrumentos urbanísticos previstos e passar a ter uma atuação mais efetiva na questão habitacional. A lentidão e os custos dos processos de aprovação dos projetos urbanísticos e edifícios estariam entre os aspectos a serem revistos. Com o desenvolvimento institucional, o município passaria a atuar de forma a induzir, inclusive, uma participação maior do setor privado nesta área.

No que se refere à legislação federal, observa-se que nem a Constituição e nem o Estatuto da Cidade contemplam normas especiais para as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Nestas áreas concentram-se os maiores problemas urbanos, em especial os fundiários, que muitas vezes exigem um tratamento conjunto, não podendo ater-se aos limites territoriais de cada município considerado isoladamente.

No caso das famílias pobres, os assentamentos informais ou irregulares tornaram-se uma opção, pela falta de acesso ao mercado de terras formal e ao crédito habitacional. Nestes assentamentos as famílias buscam soluções alternativas, que lhes permitam chegar à moradia de forma gradativa. Ocupam, muitas vezes, áreas impróprias ao uso residencial - áreas de risco, áreas de preservação - provocando, entre outros, problemas de deslizamentos; degradação ambiental; contaminação de mananciais; acúmulo de resíduos sólidos.

A irregularidade e a ilegalidade dos imóveis aparecem como problemas comuns à maior parte dos municípios brasileiros. São imóveis não titulados, ou titulados, mas não registrados. Além dos aspectos negativos já citados, a informalidade faz com que as administrações municipais deixem de arrecadar os tributos incidentes sobre a propriedade imobiliária, que poderiam ser investidos na produção de bens e serviços urbanos.

A regularização fundiária exige um trabalho integrado de todos os órgãos relacionados com o assunto, nos diferentes níveis de governo, bem como a participação da comunidade envolvida, nas diversas etapas de execução dos projetos de urbanização e de legalização da posse dos terrenos.

As fontes tradicionais de financiamento habitacional - FGTS e cadernetas de poupança - continuarão a desempenhar um papel relevante nos próximos anos e tudo deve ser feito para preservar essas fontes de recursos.

No entanto, é necessário buscar e estimular fontes alternativas, daí a importância da dinamização do Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI, com o incremento da securitização das operações de financiamento imobiliário. O aumento desse tipo de operação é de fundamental importância para permitir que o sistema financeiro volte a desempenhar papel importante no equacionamento do déficit habitacional brasileiro num menor tempo possível. A securitização imobiliária já é uma realidade em vários países e precisa ser incentivada no Brasil, para que os recursos fluam para o financiamento imobiliário de forma mais contínua.

Essa dinamização possibilitará o incremento da participação dos recursos de longo prazo, como é o caso dos mantidos pelos fundos de pensão e reservas técnicas das seguradoras, no crédito imobiliário, minimizando os problemas de descasamentos de prazo entre os recursos captados e os empréstimos concedidos.

O arcabouço legal e institucional para o surgimento de um dinâmico mercado de títulos resultantes da securitização de créditos imobiliários já existe no Brasil, destacando-se a existência da Companhia Brasileira de Securitização - CIBRASEC, empresa cujo capital participam as principais instituições financeiras brasileiras, incluindo a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, além dos principais bancos públicos e privados.

Entretanto, algumas medidas adicionais devem ser tomadas, de forma a eliminar alguns dos entraves ainda existentes e também revestir as operações da segurança contratual necessária para que os investidores sejam estimulados a adquirir títulos lastreados em financiamentos imobiliários.

Vale ressaltar, contudo, que o maior óbice ao desenvolvimento do mercado de títulos securitizados no Brasil tem sido as elevadas taxas reais de juros. Para se ter uma idéia do problema, basta mencionar que, considerando as atuais taxas exigidas pelos investidores institucionais para esse tipo de título - variação pelo Índice Geral de Preços de Mercado - IGPM mais cerca de 15% ao ano a 17% ao ano - a taxa de juros na ponta final do mutuário ficaria em torno dos 27% ao ano a 30% ao ano, encargo que não é razoável para um crédito dessa natureza.

O SFI e as outras fontes alternativas de recursos de mercado para habitação, como os fundos imobiliários e os consórcios, se prestam somente ao atendimento das camadas de renda média e alta da população. Para os segmentos de menor renda, faz-se indispensável uma política progressiva de subsídios, que deve estar necessariamente articulada com as demais políticas sociais do governo e situada no contexto de uma política urbana que vá muito além da questão puramente creditícia. Nesse campo é que a atuação do recém-criado Ministério das Cidades nos parece de fundamental relevância.

Nesse sentido, é necessária a segmentação do mercado, com a instituição de uma política de subsídios que viabilize operações para as famílias de renda mais baixa, tendo em vista que, conforme citado anteriormente, mais de 80% do déficit existente concentra-se nas famílias com renda de até 3 salários mínimos.

Outro aspecto a ser ressaltado diz respeito à preocupação que os administradores do país devem ter em relação ao equilíbrio fiscal, um dos principais fatores da

estabilidade econômica. Entretanto, deve ser reconhecido que um determinado segmento da população só terá acesso à moradia com a participação do Estado no fornecimento de recursos não onerosos e tais recursos devem ser explicitados no Orçamento Geral, para que a sociedade tome conhecimento dos subsídios que estão sendo concedidos.

Apesar de tantos pontos a considerar, acredito que a solução para a questão habitacional no Brasil esteja mais perto e mais fácil do que pensamos. Talvez não seja nem matéria para grandes estudos acadêmicos no nível de dissertações de mestrado ou teses de doutorado. A solução deverá ser encontrada quando voltarmos para os conhecimentos mais básicos como aquele que aprendemos no jardim de infância, quando valorizamos as coisas simples, e sempre buscamos os caminhos mais curtos para atingirmos nossos objetivos, indo de encontro às forças naturais.

É assim que devemos nos comportar, entendendo nossas limitações, fazendo aquilo que podemos e temos capacidade de fazer, deixando aos outros experientes em outras áreas, o complemento do trabalho. Cada um tem um papel importante a desempenhar no equacionamento da questão habitacional, como pequenos vetores de mesma direção e sentido que somados resultarão na solução definitiva para a moradia popular no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA - ABECIP. 1998. *História e futuro do crédito imobiliário*. São Paulo. 108p.
- BONDUCKI, N. 1997. *Origens da habitação social do Brasil*. São Paulo : Estação Liberdades. 334p.
- BOLLAFI, G. 1972. *Aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação*. São Paulo. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil..
- COCKCROFT, J.D. 1983. *México. Class Formation, Capital Accumulation, and the State*. New York : Monthly Review Press.
- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO - CDHU. 1997. *Informe sobre a Política de Financiamentos e Subsídio Habitacional*. São Paulo. 187p.
- CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO - CBIC: 1999. *Presentación a la Cámara Brasileira de la Industria de la Construcción*. Jaime Ravinet de la Fuente - Ministro de Vivenda, Urbanismo y Bienes Nacionales de Chile.19p.
- DÉFICIT Habitacional no Brasil 2000. 2001. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte.
- FARAH, M.F.S. 1983. *Estado, previdência social e habitação*. São Paulo. 189p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

- GLOBAL ASPEN FORUM BRASIL/EEUU. 2000. *Um programa de ação para a habitação: como expandir as oportunidades de moradia para os cidadãos brasileiros*. Amcham Brasil.
- HANSEN, R. 1974. *The politics of Mexican development*. 2.ed. Baltimore : John Hopkins University Press.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE: 2000. *Censo demográfico*.
- INSTITUTO CIDADANIA. 2000. *Projeto Moradia*. São Paulo. 58p.
- MORETTI, R.S. 1993a. *Critérios de urbanização para empreendimentos habitacionais*. São Paulo. 193p. Tese (Doutorado) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo.
- MORETTI, R.S. 1993b. *Normas urbanísticas para habitação de interesse social - Recomendações para elaboração*. São Paulo : IPT. 160p. (IPT - Publicação, 2491).
- NAVARETTE, I. 1970. La distribución del ingreso en México: tendencias y perspectivas. In: IBARRA, D. et al. (Eds.). *El perfil de México en 1980*. p.15-71. (Distrito Federal: Séc.XXI).
- PASTERNAK TASCHNER, S. 1997. Política habitacional no Brasil: retrospectiva e perspectivas. In: Cadernos de Pesquisa do LAP 21. *Revista de Estudos sobre Urbanismo, Arquitetura e Preservação*. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- PROGRAMA DE ATUAÇÃO EM CORTIÇOS. [s.d.]. Informe sobre a Política de Financiamentos e Subsídio Nacional. [s.l.] : PAC. 50p.
- REPORT ANNUEL 2000. *Caisse des Dépôts*.
- SÃO PAULO (cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria da Habitação. 1991. *Habitação e urbanismo: a política que a Prefeitura de São Paulo está praticando*. 172p.
- SEMINÁRIO DA INDÚSTRIA BRASILEIRA DA CONSTRUÇÃO: O *CONSTRUBUSINESS* E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO, 1, 1998, São Paulo. *Anais...* São Paulo : Trevisan Consultores. 51p.
- SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DE SÃO PAULO - SINDUSCON. 1996. *A experiência chilena de financiamento da habitação popular*. São Paulo. 17p.
- TOLEDO, L. 2004. Vice-Presidente da *FANNIE MAE*. Entrevista à Revista Conjuntura da Construção, v.2, n.1, mar. SINDUSCON - Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo e FGV - Fundação Getúlio Vargas.
- WARD, P. 1986. *Welfare politics in México: papering over the cracks*. London : Allen & Unwin.