

GASTOS SOCIAIS NO BRASIL  
E OS EXEMPLOS DA HABITAÇÃO  
E DO SANEAMENTO

MARCOS CINTRA CAVALCANTI DE  
ALBUQUERQUE

84 \*

\* CADERNOS LIBERAIS: 84/89

O INSTITUTO TANCREDO NEVES agradece aos autores dos textos incluídos em CADERNOS LIBERAIS por consentirem, amavelmente, as respectivas divulgações de maneira graciosa e, portanto, sem a incidência de direitos autorais.



MARCOS CINTRA CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE - Diretor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas - produziu este texto apresentado no "Forum Nacional: Idéias para a Modernização do Brasil", realizado no Rio de Janeiro de 23 a 25 de novembro de 1988, no Auditório do BNDES, e é aqui publicado por iniciativa do

INSTITUTO TANCREDO NEVES,  
República Federativa do Brasil, e

FUNDAÇÃO FRIEDRICH NAUMANN,  
República Federal da Alemanha





## I. A Concreituação de "Gastos Sociais"

1. A avaliação dos gastos públicos nas atividades consideradas "sociais" no Brasil desvenda uma situação de extrema ineficácia, enorme ineficiência, patente inequidade e, acima de tudo, de injustificada indefinição quanto aos objetivos a serem alcançados.

A ineficácia transparece na constatação de que apesar de o setor público brasileiro despende cerca de 18% do PIB em atividades sociais, ainda possui uma dos mais iníquos padrões de distribuição de renda do mundo, acompanhado dos mais perversos indicadores de bem-estar registrados nas economias ocidentais.

Segundo o Banco Mundial (1988), o governo brasileiro, nos três níveis, gasta cerca de US\$ 50 bilhões anuais em programas sociais, cerca de 18% do PIB. Nota-se que este padrão de dispêndio aproxima-se do observado em economias desenvolvidas (20,4% do PIB) e sensivelmente mais elevado que a média das economias em desenvolvimento, (8,9% do PIB).

TABELA 1

Gastos do governo em Programas Sociais - 1986  
(US\$ milhões)

| Programa                | Federal | Estados<br>e | Total | %    |
|-------------------------|---------|--------------|-------|------|
|                         |         | Municípios   |       |      |
| Previdência             | 13404   | 6949         | 20053 | 42.5 |
| Educação e Cultura      | 3827    | 6996         | 10823 | 22.9 |
| Habitacão e Urbanizacão | 1890    | 6986         | 7876  | 16.7 |
| Saúde                   | 4166    | 1732         | 5898  | 12.5 |
| Saneamento              | 676     | 463          | 1139  | 2.4  |
| Alimentacão/Nutricão    | 656     | -            | 656   | 1.4  |
| Transporte Urbano       | -       | 584          | 584   | 1.2  |
| Trabalho                | 173     | -            | 173   | 0.4  |
| Total                   | 23792   | 23410        | 47202 | 100  |

Fonte: Banco Mundial (1988)

Ainda segundo o Banco Mundial, o padrão observado em 1986 não é atípico, ao menos no que se refere aos gastos federais, que, como percentagem do PIB foram ainda mais elevados no período 1981-83 - quando superaram 10% do PIB - de que os observados em 1986 (9.4% do PIB). Porém, não obstante este volume de "gastos sociais" a população brasileira suporta baixos níveis de bem-estar social.

Jaquaribe (1986) demonstra com clareza que apesar do Brasil possuir a oitava maior economia do mundo ainda ostentava indicadores sociais comparáveis aos dos países mais pobres. Ainda segundo aquele trabalho, 28.3% das famílias brasileiras vivem na miséria (caracterizada como tendo rendimento de até 1 salário mínimo mensal) enquanto que outras 24.3% vivem em estrita pobreza (até 2 salários mínimos de rendimento).

É preciso acrescentar a este quadro, a extrema concentração pessoal da renda, bem como as enormes desigualdades regionais.

Considerando a população economicamente ativa, Jaquaribe (1986) mostra a concentração da pobreza principalmente nas regiões nordestinas do país, onde a população miserável (até 1/2 salário mínimo de renda) atinge 25.4% da PEA (contra 13.4% na média para o Brasil); a classificada como indigente (de 1/2 a 1 salário mínimo) chega a 29.8% (contra 22.8% para o Brasil).

Outros trabalhos como os Relatórios Sobre a Situação Social do País, UNICAMP (1987,1988) e recente pesquisa do Banco Mundial, evidenciam com meridiana clareza o fracasso do país em seus esforços para erradicar da pobreza e de obter maior equidade na distribuição da renda e dos benefícios do crescimento econômico brasileiro ao longo das últimas décadas. Segundo dados do PAG (1987) mais de 90 milhões de brasileiros sofrem de deficit alimentar, consumindo menos do que o nível calórico mínimo recomendado de 2240 calorias/dia (FAO/OMS); 55% das crianças de menos de 5 anos sofrem de desnutrição - sendo 86.5% no nordeste.

Azeredo (1988) aponta a falta de integração das variáveis econômicas e sociais na estratégia brasileira de crescimento, e a subordinação da política social à política econômica.

2. Neste trabalho apresentamos uma nova caracterização acerca do conceito de "gastos sociais". Considera-se como tal, os dispêndios efetuados em programas que tenham como objetivo fundamental atender às necessidades básicas dos indivíduos menos privilegiados na distribuição de bens e serviços gerados

pela sociedade.

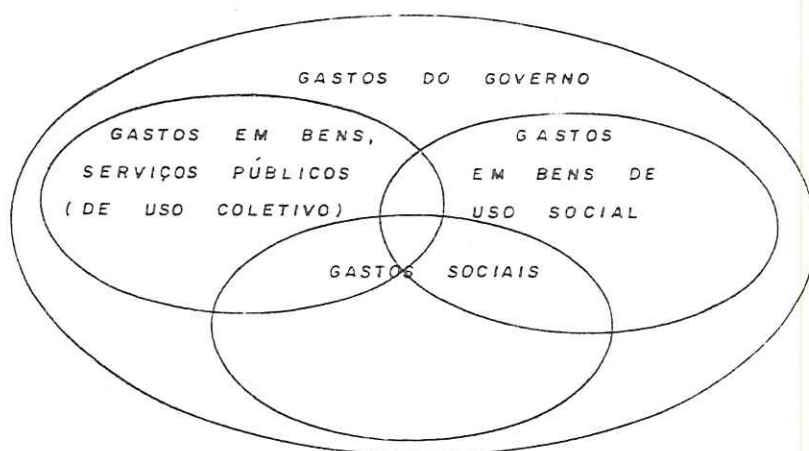
Esta conceituação se distingue das definições usualmente aceitas, e que aqui são chamadas de "gastos em bens e serviços de uso social". A distinção adquire os seguintes contornos:

a) a caracterização de um gasto como sendo "social" ocorre ao nível da definição da população alvo de um determinado programa, e não das características implícitas de cada tipo de ação. Assim, por exemplo, não se considera como "gasto social" um programa habitacional público, exceto se orientado especificamente para a população de menos de três salários mínimos de renda familiar mensal. O mesmo se aplica à política educacional, de saúde, de previdência e outras.

Para serem consideradas como integrantes de um orçamento de "gastos sociais", torna-se necessário que sejam orientadas para o atendimento de camadas populacionais carentes, previamente definidas e identificadas.

b) não é exigido do beneficiário de "gastos sociais" a contrapartida de cobertura integral de custos. Isto significa dizer que um determinado programa poderá ser implantado com a cobrança parcial, ou nula, de custos, ao mesmo tempo em que idênticos serviços, se prestados a indivíduos não previamente identificados como carentes, poderão implicar a cobertura integral de custos mediante cobrança de taxas, tarifas ou outros tipos de valores a título de contrapartida pela prestação desses serviços.





GASTOS DO GOVERNO - ADMINISTRAÇÃO, PRODUÇÃO DE BENS PRIVADOS, PRODUÇÃO DE BENS PÚBLICOS

GASTOS EM BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS (DE USO COLETIVO) - SAÚDE, EDUCAÇÃO, SEGURANÇA, JUSTIÇA, FORÇAS ARMADAS, CORREIO

GASTOS EM BENS E SERVIÇOS DE USO SOCIAL - SAÚDE, EDUCAÇÃO, SANEAMENTO, HABITAÇÃO

GASTOS SOCIAIS - HABITAÇÃO POPULAR, SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR, ATENDIMENTO PRÉ-NATAL A MÃES CARENTES, ATENDIMENTO AO MENOR ABANDONADO

3. Os gastos sociais, como conceituados acima, se revelam de primordial importância em pelo menos dois aspectos.

Em primeiro lugar, na medida em que sejam prestados a segmentos carentes da população, sem a necessidade de qualquer contrapartida de cobertura de custos, tornam-se importantes fatores de correção da perversa distribuição de renda que caracteriza a economia brasileira. De fato, são componentes do "salário indireto" recebido por esses indivíduos. Em segundo lugar, na medida em que vários programas com tais características condicionam o potencial de concorrência da população carente num mercado competitivo, corrigem-se as distorções na distribuição inicial de fatores de produção entre indivíduos. Permite-se, portanto, que tenham condições menos desiguais de concorrência numa economia de mercado.

4. Em realidade trata-se de garantir a todos os indivíduos o acesso potencial aos bens e serviços gerados pela comunidade, dando-lhes condições menos desiguais de competição, e aumentando-lhe o potencial produtivo.

No Brasil, os chamados "programas sociais" não têm atendido a estas exigências, nem correspondido às expectativas neles depositadas. Têm falhado como programas de redistribuição de renda, da mesma forma que não têm contribuído para aumentar o estoque de capital humano nas parcelas mais carentes da população.



Apesar da proliferação de planos e programas oficiais - apenas na Nova República os mais importantes já chegam a seis (1) - o padrão de gastos do governo nas áreas consideradas "sociais" não satisfazem critérios mínimos de avaliação. Em geral, os programas oficiais nas áreas "sociais" têm se caracterizado pelo excessivo centralismo, pela regressividade de seus mecanismos de financiamento, pelo burocratismo, e pela ineficiência em sua implementação. São diagnósticos praticamente consensuais em todos os trabalhos de avaliação das políticas sociais realizadas no Brasil. Além disto, não têm sido orientados corretamente no sentido de atendimento das necessidades básicas dos segmentos mais carentes da população.

Por estas razões, e apesar da abundância de planos e programas, a questão social no Brasil vem se agravando ano a ano. Segundo o Relatório sobre a Situação Social do País de 1985 (UNICAMP 1986) "o espectro dos programas sociais no Brasil é

---

(1) O Plano do governo (COPAG), dois Programas de Prioridades Sociais (1985 e 1986), o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, o Plano de Metas e o Programa de Ação governamental.

hoje já bastante amplo. Teoricamente, estariam asseguradas as necessidades básicas dos trabalhadores e suas famílias, frente aos riscos de perda relativa de renda, desde o nascimento até a morte, passando por alimentação, nutrição, habitação além de saúde e educação... Levantamento recente identificou, em 1984, 93 programas sociais, incluindo os de caráter assistencial destinados às populações de baixa renda, mas sem considerar as iniciativas a cargo dos Estados e municípios, particularmente abundantes nos primeiros anos da década. Apesar dessa extensão dos serviços e benefícios sociais, vale ressaltar desde logo os reduzidos valores de benefícios e a baixa qualidade dos serviços prestados" (p.26)

Percebe-se, portanto, que a questão não é mais a de diagnosticar - nem mesmo a de desenvolver programas - mas sim a de remodelar por completo a atual estratégia de ação no campo social.

5. Os gastos públicos em bens e serviços de uso social no Brasil apresentam algumas características gerais que necessitam urgente correção.

Já existe uma literatura sobre o assunto que recebeu grande impulso nos últimos dois anos, quando o Banco Mundial passou a se interessar pela questão. Vários economistas brasileiros também escreveram sobre o mesmo. A essência desses trabalhos é mostrar que a política social brasileira é mal direcionada ou "mismatched", no sentido de que por força de várias distorções acumuladas no passado ela acaba não chegando

adequadamente aos grupos mais vulneráveis e mais carentes da população.

A origem dessas distorções, acha-se numa política social voltada sobretudo para os participantes do mercado formal de trabalho, no qual as relações de emprego são estabelecidas nos termos da lei, e com o contrato assinado na carteira profissional.

Nas suas origens isso não deixava de ter um sentido de modernização. Entretanto, na medida em que a economia se urbanizou, e se diversificou constatarem-se várias distorções. A primeira delas é que a política social só é efetiva para os trabalhadores do setor formal. Mas muitos carentes não são regidos pela CLT, e muitos assalariados pela CLT não são carentes. Ademais, verifica-se que uma grande área de pobreza do Brasil, a região nordestina, acaba tornando-se desprotegida à medida em que predomina o mercado informal. Faz-se, assim, uma crítica à chamada política social "de carteirinha", que exige dos seus beneficiários a comprovação de um vínculo empregatício.

Outra razão das distorções da política social brasileira é que ela parte da premissa de que todos os serviços providos pelo Estado devem ser gratuitos. Porém, por uma série de razões de caráter cultural e social, a esses serviços acabam tendo acesso as classes de poder aquisitivo que não são as mais pobres da sociedade. Isso ocorre particularmente no setor educacional e de saúde. Para se corrigir essas e outras

distorções. propõe-se a adoção de um sistema de recuperação de custos em que as classes de maior poder aquisitivo passem a ter os serviços cobrados pelo Estado, caso se interessem por eles. Trata-se portanto de diferenciar claramente os serviços a serem prestados à população carente - que devem ser oferecidas sem contrapartida monetária - dos que irão atender a camadas de população com capacidade de pagamento. Não se trata de dar uma "lógica financeira" aos serviços sociais do governo, como alegado por Azeredo (1988) entre outras, mas sim de gerar recursos de forma não-regressiva para ampliar o atendimento das necessidades da população de baixa renda.

Outro aspecto importante deste texto é a demonstração de que o Brasil já aloca aos chamados "programas sociais" uma parcela considerável do seu orçamento, estimada em cerca de 20% do PIB, o que daria uma cifra de US\$ 50 a US\$ 60 bilhões anuais. Fica claro, então, que a simples realocação de recursos por si só já constituiria uma fonte importante para a sustentação de autênticos gastos sociais. Antes de expandir novos programas, será necessário cuidar da reformulação dos existentes. Outra justificativa para esta realocação de prioridades prende-se ao fato de que, no horizonte imediato, será preciso um grande esforço de investimentos no setor produtivo da economia, em razão do que a alocação de recursos para o financiamento de novos programas sociais poderia comprometer a própria taxa de crescimento global da economia.



## II A Política Habitacional

6. O conceito moderno da habitação deixou de abranger apenas a construção da moradia, propriamente dita, para incluir também uma série de outros serviços. Estes complementos são os serviços urbanos, que incluem itens básicos de saneamento - como abastecimento de água potável, esgoto e serviços de coleta de lixo - além de outros, como transporte, fornecimento de energia elétrica, pavimentação, lazer, controle de poluição, educação básica e serviços assistenciais como creches e atendimento de saúde. É todo este complexo de serviços que precisa ser adequadamente considerado ao se formular uma política habitacional capaz de atender às necessidades da vida urbana moderna.

Cabe lembrar que o problema habitacional no Brasil não está restrito às áreas urbanas. Pelo contrário, em termos relativos constata-se que nas áreas rurais as carências habitacionais podem ser mais graves do que nas cidades, principalmente no que se refere aos serviços complementares de saneamento. Não obstante, considerando-se as altas taxas de urbanização observadas no Brasil, é nas cidades onde se concentra, hoje, a maior parte do déficit habitacional brasileiro - cerca de dez milhões de unidades, contra cerca de quatro milhões nas áreas rurais. Por esta razão, e considerando-se ainda que a gravidade da questão da sub-habitação é magnificada pela concentração populacional de

alta densidade, típica das cidades brasileiras, o problema da moradia será abordada aqui fundamentalmente como um problema urbano.

As estimativas acerca do déficit habitacional no Brasil são alarmantes. Albuquerque (1985) calculou as necessidades habitacionais para a década 1980/90 por classes de renda.

TABELA 2

Necessidades Habitacionais por Faixa de Renda Familiar -  
Período: 1980-90

| Faixa de Renda Familiar<br>(salários mínimos) | Necessidades Habitacionais |            | %     | % de Famílias na Faixa de Renda Familiar |
|---|----------------------------|------------|-------|--|
|   | Total                      | Urbana     |       |  |
| 0 - 1   | 5.425.199                  | 14.280.724 | 131,3 | 16,9                                     |
| 1 - 3   | 7.938.470                  | 16.263.807 | 145,8 | 53,6                                     |
| 3 - 5   | 2.045.282                  | 11.613.819 | 111,8 |  |
| 5 - 10  | 1.230.636                  | 971.026    | 7,1   | 15,6                                     |
| 10 - +  | 693.316                    | 547.057    | 4     | 13,9                                     |
| TOTAL   | 17.332.903                 | 13.676.433 | 100   | 100                                      |

Fonte: Albuquerque (1985)

familiar, constatando a necessidade de produção de 17,3 milhões de moradias na década de 80, sendo de 13,6 milhões o total das necessidades urbanas. Esta estimativa inclui não apenas as moradias para atender ao crescimento vegetativo de população e a reposição dos imóveis depreciados, mas para erradicar a sub-habitação, que segundo o IBGE atingia 4



milhões de unidades no início da década, e que vem mostrando grande expansão a ponto de atingir cerca de 50% da população das grandes metrópoles como Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e outras. As estimativas oficiais são de um déficit atual de 7,5 milhões de unidades, mais 2,0 milhões em urgente necessidade de reforma (PAC 1987). No total são quase 60 milhões de pessoas vivendo em condições habitacionais absolutamente precárias.

A tabela 2 indica que o 77% do déficit habitacional acham-se concentrados nas famílias de faixa de renda de até 3 salários mínimos mensais. É interessante observar que, a faixa de até 5 salários mínimos concentra praticamente a totalidade do problema habitacional (88,9%) embora englobe apenas 70,5% das famílias brasileiras.

Nota-se, assim, a gravidade da questão habitacional para este segmento sócio-econômico, o que o transforma, naturalmente, na principal população-alvo de um programa habitacional de cunho social, como conceituado neste trabalho.

7. Apesar da gravidade do problema habitacional brasileiro, as estatísticas mostram que a partir do início da década de 80 os gastos habitacionais sofreram sensível desaceleração. Dados do Banco Mundial mostram que, nos anos 80, foram reduzido em termos relativos, caindo quase 70% ao longo de seis anos.

## TABELA 2

### Distribuição Percentual do Gasto Social Federal Brasil 1980-86

|                          | 1980 | 81   | 82   | 83   | 84   | 85   | 86   |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Alimentação e Nutrição   | 0,6  | 0,6  | 0,8  | 0,9  | 1,3  | 2,0  | 2,5  |
| Saúde                    | 18,8 | 17,3 | 17,0 | 14,7 | 19,5 | 18,9 | 17,6 |
| Saneamento               | 3,5  | 4,3  | 3,8  | 2,9  | 2,3  | 3,7  | 2,8  |
| Educação e Cultura       | 11,0 | 11,3 | 11,8 | 18,4 | 11,7 | 13,9 | 16,1 |
| Habituação e Urbanização | 12,1 | 9,4  | 9,3  | 7,8  | 5,8  | 4,9  | 3,8  |
| Trabalho                 | 0,4  | 0,3  | 0,4  | 0,3  | 0,4  | 0,5  | 1,0  |
| Previdência Social       | 53,6 | 56,7 | 57,0 | 54,9 | 59,1 | 56,1 | 56,5 |

Fonte: UNICAMP (1988)

Nota-se, portanto, que a questão habitacional se agrava, como atesta o acelerado crescimento nas favelas e cortiços nas cidades brasileiras. (1) Ademais, a virtual paralização do SFH - Sistema Financeiro da Habitação - iniciada nos primeiros anos da década, a extinção do BNH em 1986, e a indefinição quanto à estratégia de ação na área habitacional por parte do governo, revelam a ausência de perspectivas para o setor, transformando a questão habitacional em um dos mais sérios desafios aos formuladores da política econômica e social nas próximas décadas.

---

(1) Em S. Paulo, por exemplo, enquanto a população do município cresceu 60% entre 1973 e 1987, os moradores em favelas aumentaram, no mesmo período, em 1040%, passando a representar 819 mil pessoas. Vide S. Paulo (1988).

### III A Política de Saneamento

8. Viu-se acima que o conceito moderno de habitação inclui vários serviços complementares, como saneamento, transporte, segurança, lazer e educação. Isto não significa dizer contudo, que do ponto de vista da formulação de políticas sociais, como definimos acima, não seja necessário adotar procedimentos sequenciais. A escassez de recursos impede que, como seria desejável, se reproduzam para as populações carentes as condições ideais de habitabilidade. Neste sentido, é imprescindível que se estabeleçam prioridades, cabendo ao item moradia (como exposto acima) prioridade na condição de política habitacional.

O saneamento, contudo, incluindo-se aqui o suprimento de água potável e meios de escoadouro de águas servidas, adquire uma condução prioritária, não apenas como um componente das condições da habitabilidade, mas ainda como determinante fundamental das condições de saúde da população carente.

9. O Brasil possui uma alta taxa de mortalidade infantil entre países com níveis de renda semelhantes. Consequentemente, também exibe uma baixa esperança de vida ao nascer. Mais grave ainda, a partir de 1982 o coeficiente de mortalidade infantil passam a mostrar tendência de elevação.



TABELA 4

Indicadores Sociais Básicos. Países Selecionados de Renda Média  
1986

|                  | População<br>(Milhões) | Renda per<br>capita<br>(US\$ de 1983) | Esperança<br>de vida<br>por<br>ao nascer<br>(anos) | Mortalidade<br>infantil<br>por<br>1000 nas-<br>cidos vi-<br>vos (menos<br>de 1 ano) | Mortalidade<br>infantil<br>por<br>1000<br>cri-<br>anças<br>(1 a<br>14 anos)* |
|------------------|------------------------|---------------------------------------|--|---|--|
| Indonésia        | 166,4                  | 490                                   | 57   | 87  | 12   |
| Egito            | 49,7                   | 760                                   | 61   | 88  | 11   |
| Marrocos         | 22,5                   | 590                                   | 57   | 85  | 10   |
| Filipinas        | 57,3                   | 560                                   | 63   | 46  | 4  |
| Nigéria          | 103,1                  | 640                                   | 51   | 104   | 21   |
| Tailândia        | 52,6                   | 810                                   | 64   | 41  | 3  |
| Turquia          | 51,5                   | 1.110                                 | 65   | 79  | 9  |
| Colômbia         | 29                     | 1.230                                 | 65   | 47  | 3  |
| Brasil           | 138,4                  | 1.810                                 | 65   | 65  | 5  |
| Coreia do<br>Sul | 41,5                   | 2.370                                 | 69   | 25  | 2  |
| Argentina        | 31                     | 2.350                                 | 70   | 33  | 1  |
| México           | 80,2                   | 1.860                                 | 68   | 48  | 3  |
| Argélia          | 22,4                   | 2.590                                 | 62   | 77  | 8  |
| África do<br>Sul | 32,3                   | 1.850                                 | 61   | 74  | 7  |
| Iugoslávia       | 23,3                   | 2.300                                 | 71   | 27  | 2  |

Fonte: Banco Mundial, World Development Report, 1988, 1987

\* dados referentes a 1985

TABELA 5

Esperança de Vida no Nascimento 1950-86

|                | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1986* |
|----------------|------|------|------|------|-------|
| Brasil         | 45,5 | 51,6 | 53,5 | 60,1 | 65,0  |
| Norte          | 44,9 | 53,6 | 54,7 | 63,6 | -     |
| Nordeste       | 39,0 | 41,1 | 45,6 | 51,0 | -     |
| Sudeste        | 49,1 | 56,8 | 57,4 | 64,4 | -     |
| Sul            | 53,5 | 60,4 | 60,7 | 67,2 | -     |
| Centro - Oeste | 51,2 | 56,9 | 58,9 | 63,9 | -     |

Fonte: FIBGE, apud UNICAMP (1988)

\* Banco Mundial, World Development Report, 1988

Segundo Jaguaribe (1986) o problema do saneamento afeta diretamente a taxa de mortalidade infantil, principalmente nas regiões norte e nordeste onde cerca de 40% das mortes de criança com menos de 1 ano de idade devem-se a doenças infecciosas intestinais, a principal causa da mortalidade infantil nas duas regiões.

10. Cabe apontar ainda a extrema desigualdade na distribuição pessoal e regional de renda no Brasil, o que sugere um quadro ainda mais angustiante nos indicadores de bem-estar das populações na base da pirâmide de rendimentos.

# TABELA 4

## Coeficiente de Mortalidade Infantil Brasil 1940-84

|      |       |      |      |
|------|-------|------|------|
| 1940 | 164,0 | 1980 | 87,9 |
| 1950 | 146,0 | 1981 | 74,1 |
| 1960 | 121,0 | 1982 | 65,8 |
| 1970 | 114,0 | 1983 | 68,6 |
| 1977 | 104,3 | 1984 | 68,1 |
| 1979 | 87,6  | -    | -    |

Fonte: - FIBGE/Ministério da Saúde, apud UNICAMP (1988)  
Perfil Estatístico de Crianças e Mães no Brasil FIBGE/UNICEF, 1986

11. A população brasileira, além do elevado crescimento, segue um padrão de rápida urbanização, fazendo com que a demanda habitacional se concentre, geograficamente, nas cidades. Surgem assim deficiências habitacionais urbanas graves, ao mesmo tempo em que as construções residenciais rurais são abandonadas, sofrendo acelerado processo de deterioração.

Isto é particularmente evidente nas regiões agrícolas mais desenvolvidas, onde, por força das políticas econômica, trabalhista, e agrícola seguidas nas últimas décadas, houve a gradual expulsão do trabalhador rural, impelindo-o a refugiar-se nas cidades.



## TABELA 2

### Evolução da População no Brasil

|       | BRASIL      | Taxa Média de:<br>crescimento<br>anual entre<br>pedidos | URBANA              | Taxa média de<br>crescimento<br>anual entre<br>pedidos |
|-------|-------------|---|---------------------|--|
| 1960  | 7.070.457   | -   | 32.092.269 (45,8%)  | -  |
| 1970  | 93.215.311  | 2,89%   | 52.126.002 (55,9%)  | 4,97%  |
| 1980  | 11.998.992  | 2,48%   | 80.475.188 (67,5%)  | 4,44%  |
| 1990  | 154.782.000 | 2,65%   | 118.879.000 (76,8%) | 3,98%  |
| 2000* | 197.48.000  | 2,46%   | 172.715.000 (87,5%) | 3,81%  |

Fonte: Dados censitários - FIBGE

(\*) Estimativas - BNH, Relatório Anual 1981.

Nota-se, ainda, que a urbanização ocorre de forma concentrada, de tal modo que grande parte da população situa-se em algumas poucas metrópoles. Em 1960, 32,8% da população urbana achavam-se em cidades de mais de 500.000 habitantes. Segundo o Censo de 1980 somente as 10 maiores áreas metropolitanas do Brasil (2) abrigavam 35.676.528 habitantes, aproximadamente 45% de toda a população urbana brasileira.

Segundo projeções das Nações Unidas, as grandes áreas metropolitanas no Brasil deverão se colocar entre as maiores do mundo. Em 1950 o Rio de Janeiro, com 2,9 milhões de habitantes, e São Paulo com 2,5 milhões de habitantes, situavam-se respectivamente em 16o. e 23o. lugares dentre as 50 maiores áreas

(2) São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Porto Alegre, Recife, Fortaleza, Curitiba, Brasília e Belém.

metropolitanas do mundo. Em 1975, São Paulo passou a 13o. lugar, com 8,3 milhões. Previsões para o ano 2000 colocam São Paulo em 3o. lugar dentre as áreas metropolitanas mais populosas do globo, com 26 milhões de habitantes, o Rio de Janeiro em 6o. lugar, com 19,4 milhões, surgindo Belo Horizonte em 44o. lugar, com 5,7 milhões. O problema habitacional urbano brasileiro torna-se assim um dos mais sérios a serem solucionados nos próximos anos.

12. É interessante observar que durante a década de 70 as condições de habitação apresentaram certa melhora, embora ainda revistam-se de gravidade. Durante aquele período, a evolução positiva deveu-se mais às condições econômicas favoráveis, do que à intervenção governamental na área de construção de habitações populares e erradicação da sub-habitação.

Estimativas do IBGE/UNICEF (1986) indicam que durante a década passada investimentos em água e esgoto atingiram um volume da ordem de US\$ 3 bilhões. Segundo o documento "O crescimento dos sistemas de saneamento básico foi bastante acentuado... o que representou, sem dúvida, mais um fator de redução no potencial de transmissão das doenças infecciosas e parasitárias, com reflexos decorrentes sobre os níveis de mortalidade infantil". Diz ainda, que o Censo Demográfico de 1980 registrou um "decréscimo relativo de 22,8% na mortalidade infantil na década e, aparentemente tiveram continuidade na primeira metade da década de 80 quando, segundo os resultados preliminares do PNAD/84 a probabilidade

de morte antes do primeiro ano de vida baixou de 87,9 por mil em 1980 para 68,1 por mil, ou seja, um declínio relativo de cerca de 22,5% em apenas 4 anos". (p.55)

As condições de habitabilidade dos domicílios brasileiros ainda são inadequadas, principalmente nas zonas rurais, onde a maior parte da população não dispõe de água encanada, ou instalações sanitárias.

Embora menos agudo, o problema também é visível nas cidades, onde a carência de condições apropriadas de salubridade pode ter consequências graves em função da alta concentração populacional. Segundo o censo de 1980 quase 45% das habitações urbanas não são servidas com água encanada, 21% não possuíam qualquer tipo de instalação sanitária, e quase 10% utilizavam-se de instalações sanitárias coletivas.

13. Tais índices de precariedade nas condições de saneamento são ainda mais acentuados nas regiões menos desenvolvidas do país, e nas zonas rurais. Estes dados tornam a questão do saneamento - água potável e esgotos - um dos problemas a exigirem urgente atenção das autoridades, não apenas como um componente importante da moradia, mas também, principalmente, pelo seu impacto nas condições de crescimento e desenvolvimento das crianças brasileira.

TABELA 2

Domicílios Particulares Permanentes. Características. Brasil.  
1940 = 1986 (%)

|                               | 1940  | 1950  | 1960  | 1970  | 1980  | 1986  |
|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Forma de abastecimento d'água | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Com canalização interna       | 13,0  | 15,6  | 24,3  | 33,3  | 55,1  | 70,6  |
| Rede Geral                    | -     | -     | -     | 27,4  | 47,5  | 63,3  |
| Poço ou nascente              | -     | -     | -     | 5,9   | 7,6   | 7,3   |
| Sem canalização interna       | -     | -     | 29,8  | 24,1  | 29,6  | 20,6  |
| Rede geral                    | 87,0  | 84,4  | -     | 5,4   | 7,4   | 6,7   |
| Poço nascente                 | -     | -     | -     | 18,7  | 22,2  | 14,0  |
| Outra                         | -     | -     | 45,9  | 42,6  | 15,1  | 8,8   |
| Uso da Instalação Sanitária   | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Exclusivo do domicílio        | 14,8  | 33,0  | 49,9  | 60,6  | 68,2  | -     |
| Rede geral                    | 14,8  | 8,6   | 13,1  | 13,2  | 25,8  | -     |
| Fossa séptica                 | -     | 4,5   | 10,7  | 13,4  | 13,8  | -     |
| Fossa rudimentar              | -     | -     | -     | 29,7  | 24,9  | -     |
| Outro                         | -     | 19,9  | 26,1  | 4,3   | 3,7   | -     |
| Comum                         | 85,2  | 67,0  | 50,1  | 39,4  | 8,2   | -     |
| Não tem                       | -     | -     | -     | -     | 21,8  | -     |

Fonte: IBGE, apud Jaguaribe (1986), PNAD (1986)



TABELA 9

Domicílios Particulares Permanentes. Características. Brasil e Grandes Regiões. 1984 (%)

|                               | Brasil | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul   | Centro<br>Oeste |
|-------------------------------|--------|-------|----------|---------|-------|-----------------|
| Forma de abastecimento d água | 100,0  | 100,0 | 100,0    | 100,0   | 100,0 | 100,0           |
| Rede Geral                    | 69,9   | 81,89 | 47,44    | 84,63   | 65,36 | 58,84           |
| Poço ou nascente              | 21,3   | 14,28 | 23,67    | 13,77   | 33,57 | 37,50           |
| Outra forma                   | 8,77   | 3,71  | 28,29    | 1,59    | 1,07  | 2,66            |
| Uso da instalação sanitária   | 100,0  | 100,0 | 100,0    | 100,0   | 100,0 | 100,0           |
| Exclusivo do domicílio        | 77,8   | 83,7  | 52,4     | 88,7    | 86,2  | 78,2            |
| Rede geral                    | 29,7   | 35,2  | 5,1      | 52,6    | 48,9  | 22,2            |
| Forma séptica                 | 16,4   | -     | 10,7     | 13,4    | -     | -               |
| Forma rudimentar              | 28,2   | 48,5  | 34,6     | 17,2    | 37,2  | 56,0            |
| Outro                         | 3,5    | -     | 2,0      | 5,6     | -     | -               |
| Comum                         | 5,0    | 16,6  | 2,4      | 5,3     | 6,2   | 7,4             |
| não tem                       | 17,2   | 2,8   | 45,1     | 6,0     | 7,6   | 14,4            |

Fonte: IBGE, PNAD (1984), apud Jaguaribe (1986), PPNAD ((1986)

\* Exclusive população rural da Região Norte; dados de "Uso de Instalação Sanitária" referentes a 1984

14. Os gastos públicos em 1986 na área de saneamento (água e esgoto) foram estimados pelo Banco Mundial (1988) ao valor de US\$ 1,3 bilhão, ou cerca de 3% do total dos gastos sociais nos três níveis de governo. Apesar do relativo sucesso obtido nesta área, como pode ser constatado pela evolução do número de famílias atendidas, o estudo aponta para o relativo

declínio nos gastos federais com saneamento. Em 1981 estes gastos absorveram 4,3% do gasto social federal, caindo para 2,3% em 1984, 3,7% em 1985 e 2,8% em 1986. Da mesma forma com o ocorrido na área de habitação e urbanização, os gastos em saneamento vêm sofrendo perdas relativas que poderão resultar no agravamento de vários importantes índices de bem-estar da população brasileira.

15. Atividades de saneamento são exemplos típicos de bens públicos. O que os diferencia de um bem privado, e consequentemente faz com que surjam "falhas de mercado" não é o fato de que a demanda por um bem público seja sentida coletivamente - em contraste com bens privados, onde a demanda é sentida individualmente. A diferença surge no fato de que, no caso de um bem público, os benefícios gerados pelo consumo não se restringem a um consumidor individual, mas se estendem também a outros indivíduos. Além disso o caso do saneamento implica sensíveis economia de escala.

Desta forma, os consumidores não externam voluntariamente sua disposição para pagar pelo uso dos bens públicos uma vez que a) sua exclusão não prejudicaria o custeio de serviço, pois o custo do mesmo seria rateado por um grande número de consumidores e b) sua inclusão entre os consumidores não altera as quantidades disponíveis para os demais. Trata-se da questão chamada na literatura do "free-rider". Nestas condições, surge a questão de como custear tais serviços e de como fazer o consumidor revelar suas preferências.



16. No Brasil a questão do saneamento vem sofrendo dois tipos de tratamento. Nas áreas urbanas consolidadas, os serviços de água e esgoto vem sendo implantados pelo poder público, dentro do Plano Nacional de Saneamento, e com o auxílio de uma estrutura altamente centralizada de companhias estaduais de saneamento básico.

O esquema operacional em prática implica alguma recuperação de custos, juntamente com tarifação diferenciada em função do nível econômico de consumidor. Por outro lado, o governo é o maior responsável pelos investimentos, e arca com o ônus de captação das verbas financeiras exigidas.

Vê-se, portanto, que, no caso de áreas urbanas consolidadas os investimentos são feitos, em sua maior parte, com recursos governamentais, como seria esperado no caso de um bem público, como saneamento. (1)

17. Os procedimentos são distintos, contudo, no caso de áreas de expansão urbana. Aqui o modelo é essencialmente baseado em critérios de mercado. A responsabilidade de obras de infraestrutura vem recaindo sobre a iniciativa privada (construtores e loteadores), num modelo de "urbanização privada", onde os custos são repassados aos adquirentes de imóveis, e no qual os padrões técnicos de qualidade e

---

(1) São poucos os casos de municípios que não aderiram aos planos estaduais. Nestes casos, a assistência estadual e federal tem sido praticamente nula, num modelo claramente discriminatório contra tais municípios.

uniformidade dos equipamentos não são atendidos a contento. Em geral, daí advém grande parte das causas da enorme desorganização e ineficiência dos padrões de atendimento da demanda por serviços públicos urbanos.

Esta forma de ação, que exige ademais que os investimentos efetuados pelos incorporadores privados sejam em seguida doados às companhias de saneamento oficiais, acarreta, além de sérios problemas de padronização e outras exigências técnicas, grande iniquidade com relação às famílias residentes ou adquirentes de imóveis na periferia, ou regiões de expansão urbana. Em realidade é exigida delas o custeio total dos investimentos com obras de saneamento, ao passo que isto não ocorre no caso de áreas urbanas consolidadas, onde se concentram os segmentos da população de rendimentos mais elevados.

18. De fato, como demonstrado por Lucena (1985) os proprietários da terra urbana absorveram, como renda econômica, a valorização dos imóveis habitacionais, embora em grande parte isto tenha sido o resultado de investimentos públicos em infra-estrutura urbana.

Atendo-se ao mercado habitacional conclui que os gastos públicos em infra-estrutura urbana deveriam ser concentrados nas áreas periféricas, como forma de aumentar a oferta de terreno edificáveis e portanto, dado um nível da demanda, reduzir seu custo. E deduz, "a análise desenvolvida nos leva a concluir que a atração do governo deveria concentrar-se

prioritariamente no fornecimento de serviços, pelo quais é responsável - infra estrutura básica (água, luz, esgoto) transporte e lazer - pois somente assim seria possível induzir a um aumento no consumo de habitações através da diminuição dos preços implícitos pagos por tais serviços e consequente queda no preço final das unidades habitacionais "(p.171).

A conclusão, portanto, é os de que o governo deve reorientar seus investimentos a fundo perdido nas áreas de expansão urbana, praticando, portanto, uma efetiva redistribuição indireta de renda, desfazendo-se do atual modelo de "urbanização privada".

Tal reorientação não deve abrir mão de forma de recuperação de custos toda vez que a população-alvo de programa de saneamento não forem de interesse social. Apenas neste último caso justifica-se a concessão de subsídios, como já exaustivamente abordado em outras partes deste trabalho.

#### Diretrizes para uma Política Habitacional Eficaz

19. Mayo et alii (1986), após examinar a política habitacional adotada em grande parte dos países em desenvolvimento, identificaram alguns problemas na área da moradia, e as respectivas linhas de ação tradicionalmente adotadas na tentativa de superá-los.

Em primeiro lugar vem a notória carência ou déficit



habitacional. Como reação, a tendência é o Estado assumir construção de projetos habitacionais.

Cabe notar que o fenômeno pode surgir a partir do crescimento da demanda frente à uma oferta relativamente inelástica, resultando em acentuada elevação nos preços. Este fenômeno é particularmente grave no mercado de terras urbanas. Alternativamente, o problema surge a partir de uma demanda potencial não lastreada na capacidade de pagamento por parte da população de baixa renda. A expansão das mais variadas formas de sub-habitação é um reflexo desta ocorrência.

Em geral, a elasticidade renda da demanda por serviço habitacionais é menor que a unidade, tornando-se a renda familiar como variável independente. Neste caso, a proporção da renda despendida na habitação tende a decrescer com a elevação dos rendimentos familiares. A longo prazo, contudo, a elasticidade renda da demanda é superior à unidade, tornando-se o PIB per capita como variável independente. Apenas para valores acima da faixa de US\$ 3.500/ US\$ 4.000 de renda per capita é que a elasticidade renda da demanda por habitação assume valores abaixo da unidade.

Como se vê, frente aos custos dos serviços de habitação que ao longo do tempo vêm mostrando tendência de elevação face às expectativas e exigências da vida moderna, o déficit habitacional é essencialmente uma questão de mercado. Cuja maior incidência se verifica nas populações de baixa renda



dos países mais pobres. Não se trata de distorção a exigir a intervenção do governo, exceto no caso da população de baixa renda, onde claramente a questão deve ser colocada em termos de um "merit good". Nos demais casos não há porque supor que a produção pública seja capaz de atender com maior eficiência a expansão da demanda de serviço habitacionais. No máximo, caberia ao governo intervir a nível de insumos habitacionais, como no mercado de terras, materiais de construção, e disponibilidade de financiamentos, onde as distorções são mais frequentes. Porém, caberia ao Estado o fornecimento da infra-estrutura urbana, como serviços básicos de saneamento e suprimento de energia elétrica, mas sempre mediante uma política de recuperação de custos à partir de uma criteriosa análise de capacidade de pagamento do usuário dos serviços.

A experiência em vários países em desenvolvimento mostra ainda que a construção pública de projetos habitacionais não é capaz de atender a demanda efetiva das populações carentes. Em geral são projetos caros e emuladores do padrão de vida da classe média. Restam como alternativas a atuação nos processos auto-construtivos (os chamados "sites and services") ou então na urbanização de favelas e nas melhorias de outras formas de sub-habitação. O importante, contudo, é que a atuação do poder público seja restrita à remoção de distorções nos mercados de insumos e de crédito, ou então no fornecimento da infra-estrutura de caráter público ou susceptível de fortes externalidades ou economias de escala. No anexo, alguns destes temas serão tratados de forma mais

detalhada.

20. Mayo et alii (1986) destacam a importância do problema fundiário na superação do déficit habitacional urbano. Em geral a mera remoção de favelas em nada contribui para minorar a questão da falta de moradias - apenas causam sua realocação.

O fundamental é permitir a regularização das posses para com isto atribuir às construções existentes - ainda que precárias - algum valor de mercado. Por si só, esta providência é capaz de suscitar maiores investimentos por parte dos moradores, contribuindo para superar as baixas condições de habitabilidade que caracterizam as favelas ou outras formas irregulares de moradia.

21. A segunda grande constante na política habitacional de países em desenvolvimento é a intervenção pública nos aluguéis, suscitada pelos altos valores relativamente à renda da população.

Em geral, controles de aluguéis reduzem a quantidade ofertada de serviços habitacionais, limitam os investimentos, deterioram a qualidade dos imóveis e criam inúmeras outras distorções.

Embora a curto prazo a oferta de imóveis de aluguel passa ser inelástica, a longo-prazo tende a mostrar alta elasticidade, resultando na queda da quantidade ofertada. Além disso, introduzem forte segmentação no mercado locatário, aluguéis

novos tornam-se excessivamente dispendiosos frente aos antigos; criam-se dificuldades à mobilidade espacial dos locadores, principalmente os que gozam de aluguéis antigos, e portanto baixos; incentiva-se a cobrança "por fora"; impedem-se as naturais alterações nos padrões de uso das regiões urbanas.

22. Confrontadas com condições de habitabilidade precárias as autoridades públicas com o intuito de introduzir melhorias tendem a estabelecer códigos de obras e restrições de uso do solo urbano altamente elitizadas. Evidentemente, trata-se de uma política fortemente equivocada, pois além de não serem respeitadas introduzem elementos causadores de aumento de custos, agravando, ao invés de minorar, as condições já precárias de moradia da população de baixa renda.

Seja no caso de exigências construtivas, ou na fixação de requisitos mínimos de infra-estrutura urbana ou de restrições nos padrões de ocupação do solo, tais políticas são em geral incompatíveis com o poder aquisitivo da população de baixa renda. Impossibilitando o incremento da oferta de habitação de baixo custo, tais restrições reduzem os investimentos privados e impulsionam a prática da ilegalidade imobiliária.

Urge, portanto, a fixação de exigências e restrições compatíveis com a renda das populações-alvo e com as características sócio-econômicas das diversas áreas urbanas, evitando cercear indevidamente o direito dos cidadãos viverem de acordo com seus meios.



## ANEXO\*: Características Operacionais do Sistema Financeiro da Habitação e Propostas de Ação

A.1 Inicialmente, será enfocada a habitação stricito sensu, ou seja, a política brasileira de construção de prédios residenciais.

A habitação deve ser considerada um bem privado, isto é, a utilidade de seus serviços são absorvidos pelos indivíduos detentores do direito de uso deste bem. Neste sentido, a responsabilidade fundamental pela oferta de moradia deveria estar depositada no setor privado.

Contudo, a habitação possui fortes externalidades. A utilidade de uso destes bens pode ser absorvida também por outros membros da sociedade, e não apenas por seus proprietários.

Além disso, a habitação popular - isto é, para a população de baixa renda - deve ser incluída dentro do rol de atividades do setor público uma vez que seu alto custo não permite que a população pobre obtenha serviços residenciais, considerados minimamente adequados pela sociedade. Cabe, portanto, ao governo a tarefa de provê-lo às camadas necessitadas da população. É este o raciocínio que justifica a existência de um programa habitacional público.

A.2 O mercado habitacional brasileiro se divide em dois grandes segmentos. O primeiro funciona praticamente fora do âmbito do

\* Este Anexo se baseia fortemente em Albuquerque (1985, 1988)



setor estatal. A atuação do governo se restringe à fixação de normas urbanísticas, como códigos de obras e restrições ao uso do solo. Neste segmento, são produzidas habitações para as camadas de maior poder aquisitivo, bem como, no outro extremo, para as famílias consideradas na faixa de pobreza absoluta. Na primeira faixa, a atuação regulamentadora do Estado é respeitada, ao passo que na segunda, a produção habitacional ocorre à margem da regulação pública. São os imóveis de luxo, e no extremo oposto, as favelas e cortiços.

No segundo segmento, dependente em grande parte, mas não totalmente, da atuação pública, acha-se a produção habitacional para as classes médias. A intervenção do governo ocorre através do gerenciamento de um grande programa de financiamento, cabendo ao setor privado a maior parte da produção de moradias propriamente dita. Fora do sistema público, funciona o mercado de lotes urbanizados, orientado para as mesmas classes de renda médias, praticamente sem o apoio dos programas oficiais de financiamento.

A.3 O Sistema Financeiro da Habitação obtém seus recursos de duas fontes: os depósitos de poupança, e os depósitos no Fundo de Garantia de Tempo de Serviço. O primeiro, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), canaliza seus recursos para o atendimento das classes média-média, e média-alta. Embora fortemente dependente das garantias oferecidas pelo governo, este mercado funciona dentro de regras aplicáveis ao setor privado, embora os depósitos sejam

captados tanto por instituições financeiras privadas, quanto oficiais. A racionalidade seguida pelos agentes financeiros, públicos ou privados, é o da maximização do lucro, o que os faz concentrar suas operações de financiamento junto às classes de renda média.

A segunda fonte de recursos do SFH é o FGTS, cujas aplicações são gerenciadas pela Caixa Econômica Federal (e antes, pelo extinto BNH) tendo como meta principal o atendimento do mercado popular, ou de interesse social.

Em Albuquerque (1985) foram identificadas em detalhes algumas das mais importantes características e falhas do modelo de ação do SFH, que são abaixo resumidas:

- a) A estrutura básica do sistema BNH/SFH diferenciou-se bastante do seu projeto original (a lei 4380 de 1964) que pretendia a criação de um sistema de captação e de aplicação de recursos bastante semelhante ao modelo norte-americano da Federal Housing Administration. No entanto, o SFH atingiu tal vulto, e tal multiplicidade de programas e de objetivos, que o transformaram, de um sistema de financiamento habitacional de longo-prazo, num mecanismo que, além da habitação, passou a incluir as áreas como saneamento; infra-estrutura e planejamento urbano e comunitário; transporte; apoio nas áreas técnicas, financeira, de estudos e pesquisas; apoio à indústria de construção civil e de materiais; assessoria a estados e municípios; treinamento; desenvolvimento urbano;

infraestrutura de serviços industriais de utilidade pública; fomento ao artesanato, ao comércio e a pequenas indústrias; recuperação urbana; e muitas outras. Com isto, distanciou-se da população de baixa renda, da habitação popular.

Em realidade, o alargamento de funções do BNH/SFH foi uma resposta ao centralismo fiscal que viabilizou o poder local como agentes supridores de serviços públicos. Desta forma, foram transferidas para sua esfera de atuação todos os pontos nevrálgicos do processo decisório e de controle de atividade de construção residencial e de equipamentos de infraestrutura urbana.

b) A forma de atuação do BNH na área habitacional foi peculiar. É excessivamente solta e inorgânica na fase de planejamento e avaliação de necessidades; e excessivamente centralizada e burocratizada na fase de implantação dos projetos. O sistema controla - impondo regras e procedimentos no que se refere a execução de projetos específicos - sem atentar, no entanto, como deveria, para a definição de uma escala de prioridades de ordem social e locacional. Como ocorre com o modelo administrativo público do País, o Estado vem perdendo paulatinamente suas características clássicas de controle, fiscalização e complementação nas deficiências da economia de mercado, a favor de uma atitude intervencionista, e até competitiva, para com o setor privado. Este último, embora ainda seja o instrumento operacional básico do SFH, vem perdendo o poder de decisão e de controle de sua própria atividade, que se transfere paulatinamente para o âmbito da



burocracia estatal.

Isto ocorre não somente por causa das deficiências do setor imobiliário que, com exceção da atividade do parcelamento do solo, se amoldou a esta prejudicial sujeição para com os recursos do SFH; mas também pela inflexibilidade dos órgãos governamentais que têm impedido que os vínculos de dependência se dissolvam, e que dificultam o surgimento de mecanismos adequados para enfrentar situações de crise e para reativar o setor imobiliário.

- c) Igualmente preocupante é a constatação de que o modelo operacional do SFH perdeu sua característica de programa social- como definimos acima - na medida em que admite que parcela ponderável dos recursos captados e aplicados (aproximadamente 75%) estejam no âmbito do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, baseado na captação de recursos pelas cadernetas de poupança), pouco atuantes nas faixas de baixa-renda.

Há uma clara contradição no relacionamento entre o BNH e o setor privado, pois aquilo que o segundo pode fazer com eficiência (o planejamento e a implementação do projeto habitacionais) vem sendo submetido, injustificadamente, a um crescente processo de dependência para com o primeiro; já as atividades de captação de recursos financeiros para a sustentação do SFH, que, a exemplo do FHA norte-americano, dependem da atuação pública acham-se entregues, em grande parte, ao setor financeiro privado, que assim transformou-se



no grande beneficiário do SFH.

O Estado assume os riscos, garante os recursos, assegura a continuidade do sistema, e a seguir repassa ao capital financeiro privado parte da massa de recursos captados pela poupança forçada (FGTS), além de propiciar as condições para a captação de recursos oriundos da poupança voluntária (depósitos de poupança).

Conclui-se que a estrutura operacional do SFH é marcada por características que não contribuem para seu eficiente funcionamento. Embora seu objetivo primordial tenha sido o atendimento à demanda populacional de interesse social, parcela preponderante de seus recursos é orientada para os mercados de famílias de renda mais elevada. Muito embora o SFH dependa fundamentalmente das garantias governamentais oferecidas, o BNH/CEF atua apenas como banco de segunda linha, oferecendo perspectivas de alta rentabilidade ao setor financeiro (privado e oficial) que se beneficiam, portanto, de fortes externalidades. Vê-se, portanto, que além do BNH/CEF ter-se transformado numa grande agência de desenvolvimento urbano, sobrepondo-se aos objetivos habitacionais, sua estrutura operacional financeira não está direcionada, como deveria, para o atendimento dos objetivos de interesse social inicialmente propostos.

- d) Dentro das atividades orientadas à produção habitacional, a participação do BNH/CEF no equacionamento do déficit nos segmentos populacionais de interesse social foi inexpressivo.

Constatou-se que 88,9% do déficit habitacional brasileiro, encontra-se nas faixas de renda familiar de até 3 salários mínimos, sendo que aproximadamente 77% do déficit concentra-se nas famílias de até 3 salários mínimos. No entanto, as aplicações do SFH não têm sido compatíveis com este perfil da carência habitacional, trata-se de um dos mais notórios exemplos de "mistargeting" na política social brasileira.

Como mostra Albuquerque (1985) uma parcela crescente dos recursos do SFH é captada e aplicada pelo do SBPB cujos objetivos não se enquadram no atendimento à habitação de interesse social. Além disso, a nível de BNH/CEF somente cerca de metade de seus recursos, captada via depósito do FGTS, é orientada para a moradia, e outros 20% para operações complementares.

A tabela A.1 mostra a evolução da participação dos programas de interesse social nos financiamentos habitacionais totais. Vale lembrar que, ainda que na categoria de "outros programas".

TABLE A.1

Aplicações Habitacionais do SFH: Composição de financiamento

|   | 1970  | 1971/75 | 1976/78 | 1979/82 | 1983/84 | 1985/86* |
|---|-------|---------|---------|---------|---------|----------|
| Faixa de interesse Social (COHABS)                  | 34    | 16      | 47      | 24      | 20      | 26       |
| Faixa Econômica (Cooperativas)                      | 14    | 13      | 13      | 10      | 7       | 19       |
| Faixa Média (SBPE, RECON)                           | 36    | 63      | 32      | 48      | 57      | 41       |
| Outros Programas                                    | 16    | 8       | 8       | 18      | 16      | 14       |
| Total de Financiamentos Habitacionais (Média anual) | 98747 | 126788  | 261615  | 487465  | 197917  | 86498    |

\* até outubro/86

Fonte: Albuquerque (1985) e BNH

estejam incluídas atividades orientadas para faixas de interesse social (Ficam, Promorar, Terreno, João de Barro e outros) a conclusão fundamental é que, na melhor das hipóteses, apenas cerca de 1/3 dos financiamentos habitacionais do SFH atendem às populações carentes de baixa renda.

Estas estimativas são corroboradas por dados oficiais constantes do PAG (1987) onde se admite que entre 1982 e 1986 a faixa da população com renda de 1 a 3 salários mínimos recebeu apenas 17% dos financiamentos concedidos, e que a

faixa entre 3 e 5 salários mínimos recebeu outros 17%. Os 66% restantes foram concedidas para segmentos da população de renda familiar mensal acima de 5 salários mínimos.

O problema é ainda mais grave levando-se em conta o valor de financiamentos concedidos. Albuquerque (1985) estima que até os primeiros anos da década de 80 apenas cerca de 12% dos recursos globais do SFH eram orientados para as aplicações habitacionais de interesse social que, em última análise, deveriam constituir o cerne da política habitacional público.

Fica claro, portanto, que a política habitacional brasileira padece de sério problema de "mistargeting", não estando orientada para atender aos interesses das classes menos privilegiadas, como estipulado nos objetivos formais do Sistema Financeiro da Habitação.

- e) O SFH está apoiado em bases instáveis do ponto de vista financeiro, que poderá causar a total desintegração econômico-financeira do sistema. Embora ainda não existam estimativas precisas, os saldos residuais que serão deixados pelos mutuários no vencimento de seus contratos poderão atingir a estonteante cifra de US\$ 15 bilhões. Isto contudo, dependerá da evolução da inflação e dos reajustes das prestações até o término dos contratos.

Esta questão tem origens múltiplas.

- 1.) A defasagem entre os reajustes dos saldos devedores e os das prestações, gera um resíduo decorrente do fato de que



a cada pagamento o mutuário estará amortizando uma parcela menor de sua dívida e aumentando o pagamento dos juros embutidos em cada parcela; 2) o CES (Coeficiente de Equiparação Salarial) criado como um multiplicador a ser aplicado sobre o valor de cada prestação para neutralizar os efeitos descritos em 1.) não foi dimensionado para suportar os efeitos da aceleração inflacionária verificada no último 10 anos; 3.) na tentativa de ajustar as prestações contratadas pelos mutuários com a política salarial o governo sistematicamente permitiu reajustes a menor do que os estipulados em contrato mediante concessão de bonus, redutores, e alterações contratuais; e 4.) o FCVS (Fundo de Compensação de Variações Salariais) criada com a finalidade de absorver eventuais resíduos não está minimamente capitalizado para cobrir as diferenças que, se estima, serão deixadas pelos mutuários.

Em resumo, o SFH é uma instituição financeiramente falida, o que obrigou o governo a transferir em janeiro último o valor dos futuros resíduos contratuais para o Tesouro da União. Albuquerque (1985) após algumas simulações esclarece que "o SFH acha-se numa posição de grande instabilidade, exigindo que os índices inflacionários sejam drasticamente reduzidos nos próximos anos e que os mutuários tenham sensíveis reposições salariais.... caso contrário não conseguirá sobreviver a médio e longo prazos..." Concluiu que, as condições de amortização dos financiamentos do SFH, dados os atuais níveis de inflação,

mais cedo ou mais tarde exercerão pressões insustentáveis sobre o sistema, ameaçando de insolvência o FCVS. Somente reduções drásticas, porém improváveis, na inflação poderão evitar que o pior aconteça. Caso contrário, o governo será forçado a intervir na sustentação de um sistema, cujos desequilíbrios poderão atingir montantes incalculáveis", como de fato ocorreu recentemente.

A.4 A política habitacional brasileira tem sido responsável por uma massa volumosa de subsídios aos mutuários. O mais criticável, contudo, é que a concessão destes subsídios não é explicitada claramente, e não vem ocorrendo de modo a discriminar seus beneficiários, atingindo a todos de maneira proporcionalmente igual. Como a maior parte dos financiamentos beneficiou as camadas de renda média, foram estas que auferiram a maior parte dos subsídios, configurando um programa com consequências altamente perversas do ponto de vista da equidade distributiva.

Os subsídios do SFH são implícitos e explícitos. Na primeira categoria estão as condições privilegiadas de financiamentos, - como taxas de juros abaixo do custo de captação de recursos, - e os saldos residuais que serão potencialmente deixados ao término dos contratos. Os explícitos são as vantagens e incentivos fiscais oferecidos aos mutuários como bonus, e reduções nos reajustes de prestações.

Segundo Schontag (1984) existiam em 1984 2,5 milhões de mutuários com contratos pelo antigo PES, cujas prestações não

são oneradas pelo CES, e que portanto deixarão altos saldos devedores residuais, 1 milhão de mutuários com valores do CES totalmente defazados em relação à inflação corrente e que também não amortizarão integralmente seus financiamentos; meio milhão de mutuários com contrato mais recentes, que apenas não deixarão resíduos se a inflação for drasticamente reduzida; e apenas 100.000 mutuários no Plano de Correção Monetária, os únicos que resgatarão o exato valor do financiamento contratado.

Vê-se, portanto, que os subsídios são volumosos e favorecem indiscriminadamente a todas as faixas de renda. Claramente, trata-se de sistemática sem transparência operacional e que impossibilita uma correta avaliação custo-benefício. Não se trata, conseqüentemente, de uma política eficiente, nem eficaz de transferência de renda em favor de segmentos classificados como de interesse social.

#### A Política Habitacional em 1988

A.5 Uma análise mais detalhada das medidas adotadas pelo governo para reformular sua política habitacional mostra que não há razão para se acreditar numa profunda alteração no sistema. O que vem sendo feito não reverte as distorções detectadas; ao contrário, as aprofundam.

O SFH foi criado com o objetivo de inaugurar uma política de financiamento para a aquisição de moradias para as camadas de baixa renda. Para sanar a carência de moradias no Brasil,



haveria necessidade de se construir, durante a década de 80, cerca de 17 milhões de habitações. Contudo, nos últimos oito anos, o SFH contribuiu pouco para a solução deste problema, tendo financiado não mais do que cerca de dois milhões de moradias. Ainda mais preocupante é que a metade deste número se refere a operações realizadas entre 1980 e 1982, demonstrando claramente a enorme desaceleração das atividades do sistema.

Nesta situação é de esperar que a política habitacional do governo privilegiasse programas orientados para o atendimento às famílias de mais baixa renda - prioritariamente aquelas de até três salários mínimos de renda mensal. Contudo, uma avaliação do desempenho do Sistema Financeiro da Habitação desde sua criação demonstra que apenas 12% dos recursos disponíveis foram canalizados para o atendimento destas famílias. Com as medidas adotadas pelo governo em janeiro de 1988 estas distorções ameaçam se tornar ainda mais profundas.

A.6 Atuando sobretudo no atendimento da demanda habitacional da classe média o SFH operou sem maiores dificuldades financeiras até 1983. A partir daquele ano, os salários passaram a ser reajustados em percentuais significativamente mais baixos do que os reajustes das prestações. A inadimplência subiu assustadoramente, e em 1984 a crise econômica atingiu frontalmente o mercado imobiliário.



As pressões dos mutuários se avolumaram, levando o governo a conceder, em 1985, um reajuste das prestações equivalente à metade da inflação do ano. Esta decisão gerou uma enorme perda no valor real do fluxo de pagamentos de todos os mutuários do sistema, que resultou - juntamente com os efeitos de aceleração inflacionária a partir de 1982 - no famigerado rombo do SFH, estimado entre US\$ 10 e US\$ 20 bilhões.

A partir daquele ano o SFH ficou praticamente paralisado. Os agentes financeiros cessaram seus financiamentos, temerosos, com razão, de que o FCVS não tivesse condições de fazer a cobertura dos saldos devedores deixados ao término dos contratos de financiamento. A isto, somou-se, principalmente em 1987, a dramática queda no poder aquisitivo dos salários, de tal forma que os agentes financeiros passaram a canalizar os recursos captados ao Banco Central, em depósitos voluntários que lhes garantiram um "spread" de 2% ao ano.

Esta é a situação até o final de 1987 - mercado imobiliário extremamente desaquecido, agentes financeiros com recursos líquidos porém sem disposição de efetuar financiamentos habitacionais.

Os reflexos desta situação são óbvios. Como o SFH praticamente açambarcou o mercado habitacional - exceto para as faixas consumidoras de imóveis de luxo - a paralisação dos financiamentos acarretou séria crise no setor de construção.

A crise foi agravada com a demagógica extinção do BNH, e com a transferência de suas funções normativas para o Banco Central. O SFH, - mais especificamente os agentes financeiros do SBPE (caderneta de poupança) - passou a operar meramente como captador de depósitos de poupança, sem vínculos práticos com o financiamento habitacional. Tudo tornou-se apenas uma operação financeira.

A.7 A Nova república foi pródiga em pacotes para o SFH, a começar com a extinção precipitada do órgão central do sistema. Nos últimos doze meses, foram elaborados pelo menos quatro pacotes de casa própria - em abril, junho e julho de 1987 e em janeiro de 1988. Como avaliá-los?

É forçoso dizer que tudo parece uma comédia de erros, onde cada pacote, alternativamente faz e desfaz o que vinha prevalecendo anteriormente. No primeiro pacote, em abril, o objetivo foi o de tentar impor maior rigor nas operações habitacionais, numa clara reação aos excessos cometidos anteriormente sob pressão dos mutuários.

O coeficiente de equiparação salarial (CES) - que é um multiplicador aplicado sobre a prestação para neutralizar os efeitos da inflação no valor real dos juros e amortizações pagos - foi alterado de 1.15 para 1.18; a taxa máxima de juros foi aumentada de 10% para 12%; o comprometimento da renda familiar do mutuário foi limitado em 25%; o prazo máximo de financiamento foi reduzido para 15 anos; e tornou-

se obrigatória a opção pelo sistema de equivalência salarial plena, além do uso da tabela Price como sistema de amortização.

Como não poderia deixar de ser, com prestações mais altas - juros maiores e prazos menores - o mercado continuou paralisado, seja por falta de candidatos a financiamentos seja pela indefinição quanto às responsabilidades pela cobertura dos saldos residuais dos contratos.

Em junho, um novo pacote reverteu algumas das decisões de abril. O comprometimento de renda foi ampliado para 35%, e os juros foram reduzidos, principalmente para as faixas sociais. Financiamentos de até 300 OTN's teriam juros limitados a 2%, e os prazos de financiamentos foram estendidos para até 25 anos. Criou-se também a caderneta de poupança vinculada que exigia 36 meses de depósitos para a obtenção de um financiamento equivalente a nove vezes a valor poupado.

Mais uma vez tudo ficou na mesma - os agentes financeiros retraídos pelas incertezas do mercado, e os consumidores sem renda disponível para a aquisição de moradias.

Logo em seguida, em julho, ocorreu um esboço de solução para o maior problema do ponto de vista dos agentes financeiros - o rombo do SFH. Financiamentos de mais de 2.500 OTN'S não teriam doravante a cobertura do FCVS. No caso de existência de resíduos, os mutuários obteriam dos agentes um novo



financiamento de valor equivalente. Os mutuários contribuiriam ao FCVS com 3% do valor das prestações e os agentes financeiros, com um percentual sobre o saldo dos financiamentos concedidos. Mesmo assim, nada se alterou e o mercado continuou parado.

A.9 Finalmente, em janeiro de 88 "o governo federal elege o programa habitacional como uma de suas prioridades, e anuncia um pacote considerado "filosoficamente perfeito" por empresários do setor.

De fato, o programa atende aos interesses de todos os envolvidos - construtores, agentes financeiros e parte da classe média - mas negligencia a camada da população cujo atendimento deveria ser prioritário, a população de baixa renda.

O CES voltou a 1.15, um valor notoriamente insuficiente para neutralizar os efeitos da inflação no fluxo real de pagamentos; os juros foram reduzidos, sendo no momento nulos para financiamentos de até 300 OTN's (e na CEF, para até 600 OTN's); os prazos e o comprometimento da renda foram ampliados; vários encargos foram reduzidos ou eliminados (FCVS, FGDLI, IOF e Fahbre) às custas evidentemente das garantias para os depositantes e mutuários, e da eliminação do fundo para habitações de interesse social; a caderneta vinculada foi flexibilizada (mesmo assim poderá não atrair o interesse dos agentes financeiros); os depósitos compulsórios



junto ao Banco Central foram reduzidos de 20% para 15%, e excepcionalmente os recolhimentos voluntários efetuados pelos agentes financeiros serão considerados como de características "habitacionais"; concederam-se descontos para liquidações antecipadas e transferências de contratos (provavelmente inócuos).

Porém, as medidas de maior impacto foram a transferência da responsabilidade pelo rombo do SFH para o Tesouro, e as alterações nas exigibilidades de aplicações por tipos de financiamentos pelos agentes financeiros. Estas duas decisões efetivamente vieram ao encontro das exigências das instituições bancárias, possibilitando-lhes assim reiniciar suas operações. Pelo lado dos mutuários, a redução do valor das prestações atraiu de fato o interesse dos candidatos a financiamentos.

A.9 A análise das medidas mostra que de fato o governo tentou desobstruir o mercado habitacional. Ao transferir a responsabilidade do FCVS para o Tesouro, tranquilizou os agentes financeiros; ao reduzir juros e ampliar prazos barateou as prestações, em benefício dos mutuários. E ao estabelecer subsídios explícitos para os financiamentos de baixo valor, atende à sua "finalidade social".

Não se deve esperar que os agentes financeiros atuem num clima de insegurança generalizada, daí estar correto o governo quando absorve o FCVS. Em realidade, não havia outra

saída já que o problema foi de sua inteira responsabilidade. Também não se pode criticar as tentativas de baratear as prestações.

Mas ao criar subsídios para os financiamentos de mais baixo valor, o governo envereda por caminho populista, que terá como única consequência prejudicar aqueles a quem, em tese, desejava favorecer.

O subsídio, pelo atual sistema, deve ser financiado pelo próprio SFH, não havendo previsão de dotação orçamentária da União para aquela finalidade. Daí a necessidade de permitir aos agentes financeiros que alterem seu "mix" de aplicações. Em outras palavras, para permitir que sejam feitos financiamentos a taxas de juros subsidiadas - abaixo do custo de captação dos agentes financeiros, estimado em 7% reais - tornou-se necessário maior liberalidade para financiamentos de valor mais elevado e também nas faixas livres, onde os juros permitidos são sensivelmente mais elevados.

De fato, os subsídios são custeados por reduções de 5% no depósito compulsório dos agentes junto ao Banco Central; pela ampliação de 10% para 20% dos recursos captados com finalidade de manutenção de disponibilidades ou aplicações na faixa livre (capital de giro, títulos públicos, empréstimos hipotecários, depósitos interbancários, aquisição de direitos creditórios etc., todos com taxas de mercado); e pela redução

da obrigatoriedade de financiamentos abaixo de 2.500 OTN's de 25% para 10% das aplicações.

Nota-se, assim, que o custo do atual pacote será absorvido pela redução das disponibilidades de recursos para financiamentos habitacionais, e mais especificamente para as camadas de baixa renda da população. As famílias que obtiveram financiamento serão beneficiadas com condições mais vantajosas, porém o número de mutuários contemplados (esta passa a ser a palavra correta) será reduzido.

A.10 Mais preocupante ainda é que as faixas de mais baixa renda poderão não obter quaisquer financiamentos do SBPE. Exige-se um mínimo de 10% de aplicações em financiamentos de até 2.500 OTN's. Como os juros financiamentos de menos de 1.800 OTN's serão gravosos (abaixo de 7,5%), é provável que as operações se concentrem no intervalo 1.800-2.500 OTN's, no qual os juros variam de 7,5% a cerca de 9%. Por outro lado, financiamentos nestes valores só poderão ser pactuados por famílias com renda superior a CZ\$ 30.000,00 (cerca de 6,5 pisos salariais), o que excluiria do sistema pelo menos 70% das famílias brasileiras, onde se concentram quase 90% do déficit habitacional brasileiro.

Até mesmo a isenção de juros para financiamentos de até 600 OTN's - apresentada pelo governo como uma confirmação de sua opção social - apenas reflete o irrealismo dos seus programas habitacionais. A principal justificativa para a



expansão até 600 OTN's da faixa de isenção de juros achar-se nos altos custos das moradias populares, bem acima do antigo limite de 300 OTN's. Cabe lembrar, contudo, que um financiamento de 600 OTN's sem juros implica exigência de renda familiar de cerca de 1,5 piso salarial, o que automaticamente exclui do programa os 35% das famílias mais pobres da população, justamente onde se concentra o déficit habitacional. Estes dados comprovam assim a patente incompatibilidade entre o poder aquisitivo da população carente de moradia e os tipos de programas desenvolvidos pelo SFH, absurdamente orientados para a oferta de habitações completas e equipadas.

A.11 Estes fatos demonstram que o caminho a ser seguido, caso haja uma verdadeira preocupação com as famílias carentes, acha-se nos financiamentos de mais baixo valor unitário, orientados para os processos de autoconstrução que, embora notoriamente imperfeitos, são os instrumentos disponíveis e adequados para uma economia de baixa renda como a brasileira.

A política habitacional caminha rapidamente para a perda de seu conteúdo social, embora não se possa negar que a classe média também necessite de apoio. Nesta faixa, contudo, não há porque acreditar que, grosso modo, os mecanismos de mercado não possam funcionar a contento. Nas faixas carentes, contudo, trata-se de um evidente exemplo de "falha



de mercado" a exigir intervenção governamental.

Atualmente, o governo caminha no sentido inverso, orientando o SFH para as classes médias, e relegando ao total abandono as necessidades das famílias consideradas de interesse social, como atesta a espantosa proliferação de favelas, cortiços e outras formas de sub-habitação.

Há urgente necessidade de uma radical reformulação da política habitacional brasileira. Os mecanismos de financiamento desenvolvidos no Brasil, principalmente as cadernetas de poupança, acabaram se transformando numa parcela significativa de ativos financeiros não-monetários (cerca de um terço do total) de tal sorte que passaram a receber das autoridades um tratamento mais financeiro do que propriamente social. Neste sentido, caberia uma reavaliação desses investimentos, e uma melhor definição dos objetivos, programas, e formas de atuação do SFH.

No momento, o grande desafio é deselitizar a política habitacional brasileira, resgatando a prioridade para as famílias na base da pirâmide de renda.

#### Propostas de Reformulação da Política Habitacional

A.12 Um projeto de reestruturação do Sistema Financeiro da Habitação deve incluir, como primeira providência, uma cuidadosa revisão de suas metas no sentido de orientá-las,

com exclusividade, para a população de baixa renda.

Albuquerque (1985) estima que se a totalidade dos recursos financeiros do SFH tivessem sido canalizados para as faixas de interesse social (até 3 salários mínimos) o atendimento teria sido quinze vezes mais abrangente, e provavelmente teria sido capaz de erradicar a carência de moradias no país mediante o atendimento de cerca de 30 milhões de famílias.

Neste sentido, considerando-se a escassez de recursos, há necessidade de maximizar o número de financiamentos a famílias carentes. Isto exige a exclusão das famílias "non targetted" dos programas de financiamentos habitacionais. Necessário também redimensionar os financiamentos, para permitir o maior número possível de contratos.

A.13 Uma segunda importante consideração diz respeito à área de atuação do SFH. Hoje ele é excessivamente abrangente e centralizador.

Há necessidade de torná-lo mais específico e menos burocratizado, abrindo perspectivas para uma maior participação do setor privado no processo de financiamento habitacional para as famílias não incluídas nos programas oficiais.

O Sistema Financeiro da Habitação deverá ater-se ao provimento de habitação no sentido restrito, isto é, abrigo ou moradia para as famílias de baixa renda. A oferta de bens de consumo coletivo, como saneamento, infra-estrutura social

e urbana, desenvolvimento urbano e outros serviços devem ser da responsabilidade da administração direta, e não deverão fazer parte das atribuições do S.F.H.

O modelo usado para prover a população de obras de saneamento e infra-estrutura urbana é hoje em grande parte baseado em critérios de mercado, de venda desses serviços.

Além de elitista e injusto, já que grande parte das obras urbanas realizadas no passado não foi paga pelos atuais beneficiários diretos, é mister não esquecer que o atendimento de tais serviços de uso coletivo é parte das atribuições do Estado, a quem cabe realizá-los por intermédio de suas receitas ordinárias, sem prejuízo de esquemas de recuperação de custos, quando possíveis.

A.14 Outra crítica importante à atual sistemática do SFH está relacionada à pouca transparência na concessão de subsídios. Como já foi visto acima, eles existem e são volumosos, embora formalmente o SFH atue mediante expectativa de pleno retorno dos financiamentos concedidos.

Seria irrealista imaginar que um programa habitacional orientado para a população carente seja capaz de dispensar subsídios. A experiência acumulada em todo o mundo mostra com clareza que programas sociais desta natureza não podem prescindir de subsídios às populações-alvo. Recente publicação do Banco Mundial (1987) afirma ser irrealista supor, como se faz com grande frequência, que as famílias até o 35o. percentual inferior na distribuição de renda



sejam capazes de poupar 20% de seus rendimentos. Daí a necessidade de subsídios explícitos em todos os programas habitacionais analisados por aquele organismo internacional.

Sem embargo, e as condições permitindo, não se deve abrir mão de exigência de recuperação de custos ainda que parcial. O fato das favelas brasileiras serem hoje em grande parte de alvenaria atesta a capacidade - ainda que limitada - de poupança e de investimento da população de baixa renda.

(1) conclusão semelhante foi externada em estudo realizado na Colômbia, onde se verificou que o período de construção e consolidação de uma habitação de 72 m<sup>2</sup>, em regime de auto-construção e sem financiamentos oficiais, foi de 7 anos, evidenciando grande capacidade de poupança por parte da família residente.

Como apontado por Lim (1987) "allowing the poor to have security of tenure is the first step toward upgrading". Daí a importância da regularização fundiária, e de políticas que visem o financiamento da oferta de terrenos urbanos no processo de auto-construção.

A.15 Por outro lado, qualquer que seja a situação do mutuário, nada justifica que um método de financiamento não garanta ao sistema o retorno integral dos recursos emprestados. A

---

(1) Segundo o Censo das Favelas de S. Paulo, cerca de 51% dos domicílios existentes nas favelas são de alvenaria. Segundo aquele documento "A alvenaria e os serviços urbanos existentes abalam fortemente a idéia de um aglomerado transitório e sugere a criação de raízes, por parte dos moradores, no tecido urbano" São Paulo (1988), p.7.



incapacidade financeira do mutuário deve ser atendida por subsídios explícitos do governo, jamais pela corrosão dos fundos e recursos alocados para os programas sociais. Há que lembrar que tanto o FGTS, como os depósitos de poupança, representam passivo onerosos do governo, exigíveis a curto-prazo. Daí ser uma recomendação quase trivial, que o SFH retorne a um plano de amortização financeiramente correto, pelo qual prestações e saldos devedores sejam corrigido pelos mesmos índices, e com a mesma periodicidade.

A 16. Como evidenciado anteriormente, o SFH não tem desempenhado suas funções sociais, passando a abranger um leque de atividades e funções, que embora importantes, são pouco condizentes com seus objetivos primordiais. Tais funções devem ser desempenhadas pela administração direta, a quem compete desenvolvê-las.

No sentido de retomar suas metas originais, sugere-se a separação de atividades entre o BNH e os agentes do SBPE.

O primeiro se consolidaria como um órgão governamental encarregado de planejar e implementar programas habitacionais "stricto sensu", somente na faixa de interesse social, ou seja, para famílias de até 5 salários mínimos de renda mensal. Já o segundo segmento, os agentes financeiros do SBPE, passariam a desempenhar as mais variadas funções ligadas ao financiamento das atividades imobiliárias no setor privado.

Assim o SFH deixaria de ser uma operação "bancária" e os agentes do SBPE passariam a exercê-lo na mais completa acepção da palavra.

A maximização do número de beneficiários por unidade de recursos captados exige uma separação, tanto na captação quanto na aplicação, entre de um lado, a habitação popular de interesse social, e de outro, as demais atividades do setor imobiliário. Há necessidade ainda de fazer o SFH voltar sua atenção exclusivamente para a produção habitacional ("stricto sensu") de interesse social, ou seja, para famílias de renda até o teto máximo de 5 salários mínimos de renda mensal, proibindo-se operações que ultrapassem 1000 UPC.

Sugestão 1 : O fomento à atividade habitacional de interesse social será implementado exclusivamente por uma agência governamental. Os recursos do F.G.T.S., acrescidos dos depósitos de poupança (caderneta de poupança), passarão a ser captados e repassados exclusivamente com esta finalidade.

A transferência dos recursos de caderneta de poupança para a órbita das aplicações sociais permitiria alavancar o programa habitacional de interesse social. A rede de captação, poderia permanecer a mesma hoje existente, recebendo os atuais APE's, SCI's e Caixas Econômicas uma

comissão pelos serviços prestados.

Sugestão 2 : O agência pública, assim capitalizada, concederia financiamentos apenas aos usuários finais dos serviços habitacionais, não mais operando com repasses via agentes financeiros, e nem tampouco financiado as atividades dos agentes promotores (construtores, Cohab's ou Cooperativas Habitacionais).

Atende-se com isto a disposição de financiar o mutuário, e não mais o imóvel como ocorre atualmente. O setor de construção civil passaria a operar com recursos próprios - ou com financiamentos privados - mas teria um mercado provido dos necessários recursos para pagamento à vista. Fortalece-se assim a iniciativa privada, que deve concorrer pela obtenção de lucro mas, para tanto, deve aceitar riscos de investimento com capitais próprios, sem alavancagem em recursos públicos, como hoje.

Sugestão 3 : Os atuais agentes financeiros do SFH, que compõem o SBPE, passariam a atuar como bancos hipotecários, vinculados ao Banco Central, com área de atuação especializada no mercado imobiliário, e independentemente do SFH.

Estas instituições passariam a operar no segmento livre do mercado, podendo emitir letras imobiliárias e cédulas

hipotecárias na captação competitiva de recursos. Estar-se-ia obtendo a criação de um segmento, dentro do setor bancário, orientado para a atividade imobiliária. Por várias formas de "deregulation", iria atuar sem a estrutura centralizadora e burocratizante que hoje caracteriza o BNH/CEF como banco-central do SFH.

Pelo lado das aplicações os bancos hipotecários financiariam, os segmentos populacionais com renda familiar acima da faixa de interesse social, bem como as atividades de construtores, incorporadores, corretores, etc.

Ademais seriam flexibilizadas as atividades de leasing imobiliário, consórcio imobiliário, fundos imobiliários e outras operações que hoje encontram sérias restrições ao nível do SFH, como empréstimos externos.

Sugestão 4 : Implementação, com as alterações que se fizerem necessárias, do disposto no artigo 23 da Lei 4380/64, que criou o BNH, tornando compulsória a subscrição de Letras Imobiliárias de emissão dos bancos hipotecários, no percentual mínimo de 5% sobre o valor das construções cujo custo unitário exceda 500 vezes o piso salarial.

A subscrição compulsória de Letras Imobiliárias forneceria recursos adicionais, de forma progressiva no que diz



respeito à renda, para o desenvolvimento das atividades imobiliárias. A subscrição compulsória seria condição para a concessão de autos-de-vistoria (habite-se) para toda e qualquer construção, residencial, comercial, de serviços, ou industrial. O banco emissor será de livre escolha do adquirente do título (resguardada a possibilidade de parcela a ser estipulada pelo governo, ser de emissão do agente imobiliário, em condições de rentabilidade comparáveis às do mercado livre). Com estes recursos, os bancos hipotecários financiarão os segmentos não atendidos pelo programa oficial de crédito habitacional.

Sugestão 5 : estender o F.G.T.S. ao trabalhador rural e, ao mesmo tempo limitar os créditos naquelas contas, rurais e urbanas, tão-somente à correção monetária plena, não remunerando-as com juros reais.

Esta sugestão prende-se não apenas à necessidade de total equiparação de benefícios entre trabalhadores urbanos e rurais - uma exigência de justiça - mas ainda a necessidade de estender a base de captação de recursos para os gastos habitacionais sociais. Além disso de reduziria o custo de captação de recursos pelo governo, permitindo assim uma redução equivalente nos juros atuais cobrados dos mutuários.

Sugestão 6 : Dentro dos programas de aquisição da casa própria os financiamentos deverão privilegiar

a solução dos "2 estágios", baseada na aquisição do lote popular urbanizado em um processo orientado de "auto-construção". Importante ressaltar a necessidade de financiar a mão-de-obra própria e/ou familiar no processo de auto-construção, desembolsando recursos para a manutenção dos auto-construtores durante o período de obras.

Até o momento, o maior peso dos programas habitacionais acha-se nos projetos de grandes conjuntos residenciais. São soluções tecnocráticas, emuladora de padrões de classe média e portanto do alto custo. Assim surge a necessidade de soluções intermediárias que ofereçam condições mínimas de habitabilidade a custos compatíveis com a renda da população-alvo, bem como com a necessidade de maximizar o número de famílias atendidas.

A solução do problema habitacional brasileiro para as camadas de baixa renda deve passar pela alternativa dos "2 estágios", ou seja, o financiamento da compra do lote urbanizado e da posterior auto-construção da habitação. Esta alternativa poderá ser complementada pela deselitização e desburocratização que rege o parcelamento do solo, tanto no âmbito federal, como, e principalmente, nas esferas estaduais e municipais. Envolveria também a dinamização de programas de financiamento que atendam a essas atividades, além da criação de programas específicos na área de barateamento e distribuição de materiais de

construção essenciais, e nas áreas de tecnologia e assistência à auto construção. O objetivo é privilegiar o barateamento da habitação para a população-alvo.

Sugestão 7 : Os planos de financiamento da casa própria deverão garantir plena equiparação salarial, limitando o comprometimento de renda familiar dos mutuários. A diferença entre o comprometimento de renda familiar contratual e aquele resultante do valor das prestações, quando este superar aquele, deverá ser coberta, a fundo perdido pelo governo.

O SFH vem atuando dentro de uma premissa básica - a da auto-suficiência/financeira. O pressuposto é de que os custos de operação, de capitalização e da produção do sistema devem ser integralmente cobertos pelos mutuários. Assim, perdem parte de seu conteúdo social, transformando-se num sistema essencialmente financeiro. Cabe lembrar que mesmo nas economias desenvolvidas a política habitacional de interesse social se apoia na concessão de subsídios explícitos, como lembram Taggart (1970) e o Banco Mundial (1987). Antes porém, torna-se necessário a explicitação dos programas, seus custos e a população-alvo para que tais subsídios não continuem sendo concedidos sem critérios claros de custo-benefício.

Como lembrado antes, os critérios operacionais de financiamento devem amortizar exatamente a dívida contraída. Como compatibilizar esta exigência com a impossibilidade financeira dos mutuários de baixa renda arcarem com os custos totais de seus financiamentos?

Simulações efetuados, por Albuquerque (1985) acerca do custo dos subsídios implícitos neste esquema levaram-no a concluir que "a garantia de equivalência salarial pleno para financiamento de interesse social.. acarretaria um custo, em termos de subsídios, que parece ser de magnitude perfeitamente absorvível pelo governo haja visto a favorável relação custo-benefício que um projeto desta natureza caracterizaria".

Finalmente, para famílias nas faixas inferiores de pirâmide salarial, incapazes de qualquer esforço de poupança, caberia o estudo de um plano de suplementação de aluguéis, nos moldes seguidos em vários países desenvolvidos.

Sugestão 8 : A adoção de programas orientados para a suplementação de aluguel para as faixas de renda inferiores, podendo tais planos serem desenvolvidos conjuntamente com prefeituras, companhias públicas locais regionais e com a iniciativa privada. A forma de implementação financeira desses programas será a complementação do valor do aluguel em imóveis e em condições previamente determinadas, de



forma, a não comprometer mais do que uma percentagem pré-estipulada da renda familiar.

### Considerações Finais

A 17. É evidente que qualquer tentativa de implementação das medidas aqui sugeridas exigirá maior detalhamento, e minuciosa avaliação de custos e benefícios. Não obstante, o plano de reforma do SFH aqui proposto reveste-se de uma característica essencial à sobrevivência do sistema - é um plano global e integrado. Foge-se, assim, do casuismo que tem sido a tônica dominante de todas as alterações já introduzidas na política habitacional brasileira.

Infelizmente, não há como evitar que a obtenção das metas sociais do programa desemboque na concessão de subsídios.

Por outro lado, vale relembrar que os subsídios sempre existiram, só que de forma velada e pouco transparente para os planejadores do orçamento público brasileiro. O potencial explosivo das finanças do SFH poderá, ademais, desarticular por completo este poderoso instrumento de atuação na área social.

O SFH, ao longo dos últimos 20 anos foi descaracterizado, tendo-se transformado num enorme aparato financeiro, cujo conteúdo social tem sido desproporcionalmente baixo face a seu peso econômico: é responsável pela gestão de fundos cujo valor total atinge cifras equivalentes a 50% da atual

Giraldo, Humberto Molina

"Vivenda Popular" in Setor informal of  
Organización Popular, Instituto de Estudios  
Liberates, Bogotá, 1988

Lim, Gill-Chin

"Housing Policies for the Urban Poor in  
Developing Countries", APA Journal, Spring 1987

Taggart, R

Low Income Housing: A critique of Federal Aid, the  
Johns Hopkins Press, Baltimore, 1970

Lucena, José Mário Pereira de

"O Mercado Habitacional no Brasil" Série Teses no.  
9, Fundação Getúlio Vargas, R.J. 1985

Banco Mundial

"Brazil - Public Spending an Social Program  
Issues and Options Banco Mundial, Report no. 7086-  
br, 1988

Fiori, J e Ramirez R

"Notes for a Comparative Research an Self- Help  
Housing Policies in Latin America Inst. de Economia  
Industrial, Texto p/discussão no 117, UFRJ, 1987

Prochnik, Victor

"O Macro complexo de Construção Civil" Texto p/  
discussão 107, Instituto de Economia Industrial,  
UFRJ, 1987

Azeredo Beatriz

" Financiamento dos Programs Sociais - Impasses e  
Perspectivas"  
Revista de Administração Pública,  
FGV Rio de Janeiro, 22(1) jan. março 1988

Heller P et alii

"The Implications of  
Fund Imported Adjustment  
Programs for Poverty - Experiences in Selected  
Countries"  
Occasional Paper 58, IMF Washington 1988

Cornia, G et alii(eds)

"Adjustment with a Human Face - Protecting the  
Vulnerable and Promoting growth - A study by  
UNICEF " 2 volumes clarendon Press, Oxford, 1987

Fagnani E et alii

Recessão e Financiamento de Políticas Sociais,  
mimeo S.Paulo, FUNDAP, set 1986

São Paulo, Prefeitura Municipal

"Censo das Favelas do Município de S.Paulo - Dados  
Preliminares PMSP/SEHAB/HABI' 1988

IBGE/UNICEF

Perfil Estatístico de Crianças e Mães no Brasil:  
Aspectos Sócio-Econômicos da Mortalidade Infantil  
em Áreas Urbanas,  
IBGE, Rio de Janeiro, 1986

Mayo, S. K. et alii

"Shelter Strategies for the Urban Poor in  
Developing Countries"  
Research Observer, v.1, n.2  
The World Bank, July 1986

FUNDAP

Evolução e Impasses do Crédito  
Instituto de Economia do setor Público, Relatório  
de Pesquisa 4  
São Paulo, 1988

# Déficit Habitacional do SFH por faixa de Renda (1985)

| Renda Familiar<br>(salários Mínimos) | % do<br>Déficit Habitacional | % do Saldo de<br>Financiamento do<br>SFH |
|--------------------------------------|------------------------------|--|
| 0 - 1                                | 31                           | 6  |
| 1 - 3                                | 46                           |  |
| 3 - 5                                | 12                           | 14                                       |
| 5 - 10                               | 7                            | 48                                       |
| 10 +                                 | 4                            | 32                                       |
|                                      | -----                        | -----                                    |
| Total                                | 100                          | 100                                      |

Fonte: Albuquerque (1985)