

SÉRGIO CARDOSO RIBEIRO

**A EVOLUÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO
DA HABITAÇÃO (64-85).**

**SALVADOR/BA
1995.**

SÉRGIO CARDOSO RIBEIRO

**A EVOLUÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO
DA HABITAÇÃO (64-85).**

**MONOGRAFIA APRESENTADA À
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS,
COMO PRÉ-REQUISITO À CONCLUSÃO DO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ECONOMIA,
PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA.**

ORIENTADOR - PROFESSOR JOSÉ ROBERTO OTTONI MENDONÇA

**SALVADOR/BA
1995.**

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos, aos meus pais e a minha amada Zeny pelo apoio e incentivo durante todo o curso;

Ao ilustre professor José Roberto pela orientação na elaboração deste trabalho;

Ao colega Gildasio Anjos pelo grandioso conhecimento que me transmitiu para o êxito desta monografia;

Em fim, a todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente por mais esta etapa vitoriosa da minha vida.

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	4
1 - INTRODUÇÃO.....	5
2 - GENERALIDADES.....	7
3 - ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SFH (64 - 69).....	9
3.1 - O PAPEL DO BNH E DOS AGENTES FINANCEIROS.....	9
3.2 - FONTES DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS.....	15
4 - CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO DO SFH NO PERÍODO (66 - 85).....	20
5 - CONDIÇÕES DE RETORNO E CRISE DO SFH.....	27
6 - CONCLUSÃO.....	30
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	32
ANEXOS.....	33/34

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 2 - ESTRUTURA PROGRAMÁTICA DO BNH.....	12
FIGURA 3 - SISTEMÁTICA DO SFH.....	14
TABELA 1 - RELAÇÃO ENTRE OS DEPÓSITOS DE POUPANÇA E EMPRÉSTIMOS HABITACIONAIS PARA O SFH	17
TABELA 2 - PARTICIPAÇÃO DO FGTS NAS FONTES DE RECURSOS DO BNH	18
QUADRO 1 - CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO DO SFH (JULHO/72).....	21
QUADRO 2 - CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO DO SFH (JULHO/75).....	22
TABELA 3 - FAIXA DE RENDA.....	23
QUADRO 3 - CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO DO SFH (JULHO/82).....	25

1 INTRODUÇÃO

A presente Monografia tem o objetivo de descrever sobre a funcionalidade do Sistema Financeiro da Habitação no período de 1964/1980. A questão principal é identificar a condição em que o SFH foi criado e de que forma ocorreram as transformações do sistema ao longo dos anos, para se chegar ao esgotamento do modelo de financiamento Habitacional Brasileiro.

O bloco 1, apenas se atém ao conceito básico da habitação, fazendo ao mesmo tempo uma breve resenha histórica de como o problema foi enfocado por diferentes gestões contemporâneas de governo.

No segundo bloco, apresentamos os objetivos do SFH bem como o período de estruturação, como a criação das Sociedades de Crédito Imobiliário, Associações de Poupança e Empréstimos, Caixas Econômicas e principalmente do Banco Nacional de Habitação. Este, com a finalidade principal de ser o órgão orientador e controlador do SFH. Ainda nesta etapa, enfocaremos as principais fontes de captação de recursos.

Em seguida, no terceiro bloco, apresentamos as condições de financiamento do SFH no período 66/85. Nessa seção, abordaremos as principais mudanças que houve no sistema, no que concerne aos limites de financiamento, forma de reajuste de prestações e saldo devedor. Verificamos a segmentação de 3 setores da população que tiveram acesso ao financiamento habitacional e aqueles que foram mais beneficiados pela política habitacional adotada pelos legisladores do sistema.

No quarto bloco, abordaremos a parte mais importante do trabalho que faz referência as condições de retorno e a crise do SFH. Enfocaremos as formas de reajuste

das prestações e o índice de inadimplência como fatores determinantes para o aumento do grau de fragilidade do sistema. Em seguida, chegaremos ao ápice da Monografia, que é o esgotamento do sistema especializado em financiamento habitacional, ou seja, a decretação da falência do SFH.

Por fim, na conclusão do trabalho, teceremos alguns comentários em relação ao sistema e a sua problemática.

2 GENERALIDADES

A necessidade de abrigo, proteção contra as intempéries e adaptação às condições do meio ambiente, fez da “habitação” um dos conceitos mais antigos da história da humanidade, quase tão importante e fundamental quanto o da alimentação.

No Brasil, a crise habitacional ficou evidenciada desde a chegada da família portuguesa, tendo se agravado mais tarde com a libertação dos escravos. Mas é após a segunda guerra mundial que o problema adquiriria proporções alarmantes, tanto em termos quantitativos como qualitativos, em virtude principalmente da explosão demográfica e do êxodo rural verificados no país, gerando gigantescas concentrações urbanas. Com isso surgiram e se desenvolveram, de forma sem precedentes, conjuntos de habitações subnormais --- os chamados núcleo de “marginalização urbana” --- em praticamente todas as grandes cidades do Brasil. Esse quadro assume aspectos mais agravantes nas regiões metropolitanas das áreas menos desenvolvidas do Brasil, onde o fenômeno se manifesta com particular intensidade, na forma de favelas, mocambos, palafitas e invasões.

A primeira tentativa de encarar o problema, deu-se através da Fundação da Casa Popular, criada no governo Gaspar Dutra (1946-1950). Ainda incipiente, esse programa iria ser abortado pela própria mudança de governo, com o retorno de Getúlio Vargas. No segundo período Vargas, foi criado o Banco Hipotecário, que entretanto não conseguiu promover o equilíbrio no balanço desigual entre a demanda e oferta de habitação.

Mais adiante, na gestão de Jânio Quadros, os projetos voltaram a não sair do campo das idéias, devido à súbita renúncia do Presidente da República, com apenas sete meses de mandato, ao final do qual iniciou-se um período pré-convulsivo tendo como ator principal o presidente João Goulart, e que viria a culminar com a tomada do poder pelos militares em 1964. No governo Goulart, através do Plano Trienal, procurou-se instituir uma nova política habitacional com as chamadas “Reformas de Base”, mas a anarquia então reinante no país não permitiu que algo pudesse chegar a ser feito e os planos terminaram sendo abandonados com o início do governo Castelo Branco.

As principais mudanças do setor ocorreram durante a ditadura militar, com a criação do Sistema Financeiro Habitacional (SFH), que incluiu a fundação do Banco Nacional da Habitação (BNH), através da Lei 4.380, de 21.08.1964 e a instalação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, baseado no instituto da correção monetária, então criado.

Como se pode observar, durante todos esses anos o problema nunca chegou a ser solucionado e as distorções foram assumindo enormes proporções, de um lado pelo natural crescimento da demanda e, de outro, exatamente por nunca se ter adotado um partido de solução realista, e portanto exequível. A situação agravar-se-ia mais ainda em meados dos anos oitenta, levando o Governo Federal a decidir-se pela extinção do BNH, através do Decreto-Lei 2.291 de 24.11.86, transferindo as suas funções para a Caixa Econômica Federal.

3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO SFH (64-69)

Criado em 1964 através da Lei 4.380, o Sistema Financeiro de Habitação surge em função do Programa de Ação Econômica (PAEG) do Governo Castelo Branco, que tinha como objetivos:

- Conter, progressivamente o processo inflacionário durante 1964/65;**
- Atenuar os desníveis econômicos com melhoria das condições de vida.**

O papel principal do SFH era combater o déficit habitacional, que na década de 60 era em torno de 8 (oito) milhões de moradia, permitindo o acesso da população de baixa renda à casa própria.

As unidades residenciais seriam construídas por empresas privadas e sua aquisição financiada através de Instituições Financeiras Privadas, no caso famílias de classe média e por Instituições Públicas, nos financiamentos a família de baixa renda.

A concepção básica do sistema é que teria seu retorno garantido a partir da criação da correção monetária a ser aplicado nos financiamentos habitacionais, bem como nos recursos captados junto ao público. Partindo-se do pressuposto que a estabilidade econômica seria algo real, estaria, então, configurado a auto -sustentação do sistema.

3.1 - O PAPEL DO BNH E DOS AGENTES FINANCEIROS

A possibilidade de aquisição da casa própria aumentou muito a partir de 1964, quando foi criado o Plano Nacional da Habitação e, em especial, o órgão destinado a executá-lo e a superintendê-lo - o BNH.

A grande vantagem do plano é que ele gerava os seus próprios recursos, além de usar uma sistemática que lhe permitia ampliar sua faixa de atuação dentro da política a que estava subordinado. Mas, ao mesmo tempo, foram as grandes somas de recursos canalizados para o BNH que embaçaram a problemática em que o sistema se transformou, de tal sorte

que todas as realizações do plano foram ainda insuficientes para oferecer uma contrapartida à altura de suas exigências e necessidades básicas. Não se pode entretanto, deixar de reconhecer os avanços significativos do país, através do BNH, na abordagem do problema habitacional, sobretudo considerando-se o pouco que se conseguiu realizar anteriormente à sua criação.

Por outro lado, nos países em fase de industrialização avançada, a indústria da construção desempenha papel econômico especial. Primeiro, porque a produção de habitações é negócio rendoso. Depois, porque a mão-de-obra nela empregada, ao contrário de outros tipos aplicados na indústria, é pouco qualificada e de baixa remuneração.

Esses pressupostos e constatações levaram a que dois objetivos imediatos viessem a presidir a criação do BNH, em 1964:

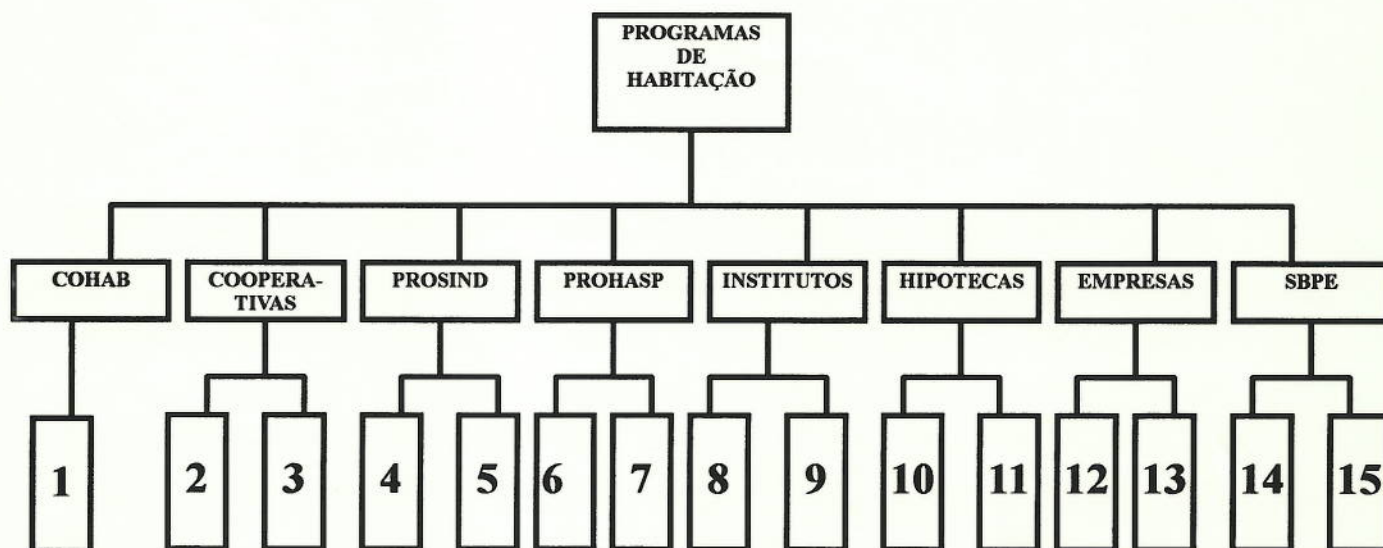
- acelerar a oferta de empregos para o contingente de mão-de-obra não qualificada em crescente afluência às cidades;
- conferir maior base social ao regime de economia de mercado, ao vincular o maior número possível de pessoas à propriedade privada, através da compra de habitação.

Os criadores do banco tinham uma concepção de que este deveria ser auto sustentável e para isso, o governo criou a lei nº 5.107 em 1966, tornando o BNH órgão gestor dos recursos do FGTS.

Para um melhor entendimento sobre como o sistema era gerenciado, relacionamos, a seguir, a estrutura programática do BNH, com base nos diversos tipos de empreendimentos praticados pelo SFH durante toda a sua existência. É o que consta a Figura 02.

FIGURA 02

ESTRUTURA PROGRAMÁTICA DO BNH



Fonte: Banco Nacional de Habitação

Essa estrutura, indicada na forma de organograma, contém as áreas de atuação do banco, associadas à atividade - fins de cada uma delas. Essas atividades encontram-se numeradas a seguir, de 1 a 15, consoante a finalidade de cada uma:

- 1 - Produção e Comercialização
- 2 - Produção e comercialização
- 3 - Comercialização
- 4 - Produção e Comercialização
- 5 - Comercialização
- 6 - Produção e Comercialização

- 7 - Comercialização
- 8 - Produção e Comercialização
- 9 - Comercialização
- 10 - Produção
- 11 - Comercialização
- 12 - Produção e Comercialização
- 13 - Comercialização
- 14 - Produção
- 15 - Comercialização

O BNH viabiliza os negócios de habitação através de operações que eram contratadas com as partes interessadas. Ai incluem-se os Agentes Financeiros, normalmente numa associação de crédito imobiliário ou uma associação de poupança e empréstimo; os incorporadores; os construtores e o mutuário final. As operações seguiam, em geral, a um fluxograma de ações conforme demonstrado na Figura 03, que dispõe o caminho percorrido pelos recursos, partindo do banco e atendendo às finalidades de produção e comercialização.

- a) **FINANCIAMENTO** - Operação de crédito entre os Agentes Financeiros e os beneficiários finais do Plano Nacional de Habitação, destinada à comercialização de habitações.
- b) **REFINANCIAMENTO** - Operação de crédito entre o BNH e os Agentes Financeiros do SFH, baseada em financiamento concedido pelo Agente Financeiro e destinado à comercialização.
- c) **EMPRÉSTIMO** - Operação de Crédito para produção de habitações, entre o BNH e os Agentes Financeiros do SFH, ou entre estes e os Agentes Promotores, com recursos que não sejam os do BNH destinados a repasse.
- d) **REPASSE** - Operação de crédito entre os Agentes Financeiros e os Agentes Promotores do SFH, com recursos próprio do BNH, destinada à produção de habitações.

3.2 - FONTES DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS

Para que o BNH pudesse desenvolver a política habitacional, foram criados vários sistemas de captação de recursos, dentre as mais importantes:

I - Poupança Privada

II - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)

I - Poupança Privada - Captação via sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, Caderneta de Poupança, Letras Imobiliária e Cédulas Hipotecárias.

II - FGTS - Valor correspondente a 8% do salário de todo trabalhador, sendo todo montante arrecadado, transferido para um banco centralizador, para posterior utilização pelo BNH.

A caderneta de poupança, instituída em 1966, experimenta um rápido crescimento, atrelado à consolidação do mecanismo da correção monetária. As altas taxas de incremento dos saldos reais durante os anos 70 traduzem a generalização dessa alternativa de aplicação, atraente pela garantia de preservação do poder de compra dos recursos, aliadas as reduzidas exigências iniciais de imobilização financeira. No decorrer da década de 80, o ritmo de expansão da caderneta é arrefecido, sobretudo a partir de 1988, quando o ambiente de aceleração inflacionária estimula a procura de ativos com maior liquidez e rentabilidade. A tabela 1 demonstra a relação entre os depósitos de poupança e os empréstimos habitacionais para o SFH (CEF e CEEs).

TABELA 1

Relação entre os depósitos de poupança e os empréstimos habitacionais para o SFH.

Cr\$ milhões

ANOS	CEF		CEEs	
	Dep. Poupança	Emprest. Hab.	Dep. Poupança	Emprest. Hab.
1967-68	-----	-----	-----	-----
1968-69	-----	-----	-----	-----
1969-70	10956,16	15641,36	5453,10	3613,01
1970-71	4232,84	4503,28	3529,46	1928,23
1971-72	10928,78	4374,60	5000,54	2152,90
1972-73	13499,12	7025,51	4625,25	5673,12
1973-74	23238,40	12134,00	7703,25	6524,99
1974-75	34915,66	28558,49	12264,04	6790,59
1975-76	38873,34	33990,66	15227,16	22598,46
1976-77	29609,74	20634,30	13563,83	8270,82
1977-78	27614,30	5487,48	12603,11	7537,84
1978-79	43865,66	9758,32	17070,26	7113,04

FONTE: BNH

Observa-se neste período, que os depósitos de poupança foram por si só quase suficientes para as aplicações imobiliárias realizadas, no caso específico da Caixa Econômica Federal (CEF), e que os recursos captados via caderneta de poupança foram superiores às aplicações imobiliárias no SFH, para as Caixas Econômicas Estaduais (CEEs).

Criado pela lei 5.107/66, o FGTS exerceu um efeito dinamizador sobre o sistema em sua fase inicial, representando, à época, a sua principal fonte de recursos. Enquanto percentual aplicado sobre o volume dos salários, esses recolhimentos, ao dependerem do nível de emprego e da taxa média salarial vigente, espelham os movimentos conjunturais do mercado de trabalho que, por sua vez, refletem as fases de expansão e retração da atividade econômica. No curso dos anos 80, a confluência da queda do nível de produção com um vigoroso arrocho salarial, provocaria resultados nefastos sobre a captação líquida do FGTS, exceção feita ao período do primeiro plano cruzado, quando a recuperação do PIB e dos indicadores salariais revigorariam a arrecadação. Para demonstrar a importância do FGTS como principal fomentador de recursos do BNH, ver tabela 2 abaixo:

Participação do FGTS nas fontes de recursos do BNH

ANOS	Cr\$	%
1967-68	14222,89	82,86
1968-69	14739,93	85,60
1969-70	15602,15	73,89
1970-71	17410,76	83,17
1971-72	20150,20	37,39
1972-73	23629,46	40,73
1973-74	22885,55	43,15
1974-75	27076,09	51,69
1975-76	35905,59	49,85
1976-77	44432,54	61,23
1977-78	46853,65	61,59
1978-79	54342,76	49,05

FONTE : BNH

Fica aqui, então, delineada a estrutura básica do SFH, seus objetivos e fontes de captação de recursos. Mostra-se em princípio, um sistema ideal para o desenvolvimento de um plano habitacional mais arrojado, comparando-se com o anteriormente existente. Acrescente-se ao fato de que um sistema especializado em financiamento habitacional, necessita para sua expansão e, mais tarde, para manutenção do nível de atividade de certas condições de estabilidades de fatores macro-econômicos (nível de preço, taxa de juros, salários e nível de emprego).

4 CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO DO SFH NO PERÍODO (1966-85)

Como foi dito no início do trabalho, uma das propostas do PAEG, era atenuar os desníveis sociais que existiam na década de 60. Assim, na fase inicial do SFH ficam definidas as faixas de financiamentos habitacionais a serem ofertadas à população.

Três segmentos da sociedade foram beneficiados com a política habitacional. Os financiamentos ao “mercado popular”, eram concedidos pelas Companhias Habitacionais (COHABs), Sociedade de Economia Mista, com a participação majoritária do poder público, que contavam basicamente com recursos do BNH, transferidos sob a forma de repasses. A taxa de juros variava de 4% a 6% a.a. e o imóvel com valor unitário até 75 vezes o maior salário mínimo (290 UPC). O “mercado econômico” obtinha financiamento das cooperativas habitacionais, com recursos do BNH e da própria cooperativa e taxa de juros variando de 7% a 10% a.a.. Neste segmento o valor do imóvel correspondia a 450 UPC. O terceiro e último segmento é o “mercado médio”, situado numa faixa de renda mais elevada em relação as anteriores. O valor do imóvel correspondia a 1.940 UPC, taxa de juros variando de 10% a 12% a.a. Em todos os três segmentos o comprometimento de renda era de 25%.

O primeiro fato a ser observado é que em termos de rentabilidade era mais interessante para o sistema conceder financiamento para o mercado médio, já que os juros eram mais altos e a capacidade de pagamento do mutuário mais satisfatória em função da renda.

Em julho de 1972 novas condições de financiamento foram implementadas (ver tabela quadro 1). O limite de financiamento foi elevado, o prazo de amortização

passou para 15 anos, aumento do comprometimento de renda, que passou a ser crescente, quanto maior o valor financiado. Cria-se o Sistema de Amortização Constante (SAC) que passou a coexistir com o Sistema de Amortização da Prestação (PRICE). A utilização desse novo sistema estava limitado aos adquirentes cujos financiamentos fossem equivalentes até 1.800 UPC.

QUADRO 1

CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTOS DO SFH

JULHO/72

UPC	VALOR DE FINANCIAM.		JUROS % A.A.	PRAZO ANOS	SISTEMA AMORTIZ INICIAL	PRESTAÇÃO S.M.	RENDA COMP. FINANC		
	S.M.						RENDA S.M.	RENDA %	
200	49,8	3		25	SAC*	0,36	1,4	25	2,9
500	124,5	9		20	SAC	1,67	3,6	30	2,9
800	199,2	10		15	SAC	3,11	10,4	30	1,6
1200	298,8	10		15	SAC	4,66	15,5	30	1,6
1650	485,7	10		15	SAC	6,75	20,1	34	1,8
2250	560,2	10		15	SAC	9,18	26,2	35	1,8

* SISTEMA DE AMORTIZAÇÃO CONSTANTE

FONTE: BNH

Esta modalidade de amortização, determinada pelo BNH, dificultou o acesso das famílias de baixa renda aos financiamentos habitacionais, uma vez que o SAC implicava em prestações iniciais mais elevadas em comparação as prestações calculadas pela tabela PRICE.

Já em 1975, os valores de financiamentos foram novamente elevados para 3.500 UPC, que correspondia a 753,5 salários mínimos(ver tabela quadro 2).

QUADRO 2

CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTOS DO SFH

JULHO/75

VALOR DE FINANCIAMENTO		JUROS PRAZO SISTEMA		PRESTAÇÃO	RENDA	COMPR.	FINAN	
				AMORTIZ. INICIAL	MÍNIMA	RENDA	RENDA	
UPC	S.M	% A.A.	ANOS		S.M.	S.M.	%	
200	44,8	1	25	SAC*	0,24	1,8	13	2,1
500	111,9	6	25	SAC	1,24	4,6	27	2
800	179,1	8	25	SAC	2,06	7	30	2,1
1200	260,6	10	25	SAC	3,63	11,5	32	2
1750	391,7	10	20	SAC	5,51	15,2	36	2,1
2250	508,7	10	15	SAC	7,68	21,4	37	2
3500	783,5	10	15	SAC	12,13	30,11	40	2,1

* SISTEMA DE AMORTIZAÇÃO CONSTANTE

FONTE: BNH

Manteve-se a mesma taxa de juros e o sistema de amortização, porém a renda mínima necessária ao financiamento aumentou de 21,4 SM para 30,11 SM. Neste período, as

intervenções efetuadas pelo BNH fez com que o mercado médio mantivesse o acesso fácil ao sistema, enquanto o mercado popular via as suas possibilidades dificultadas, já que foi mantido o SAC e reduzido o comprometimento inicial da renda, conforme demonstra a tabela abaixo.

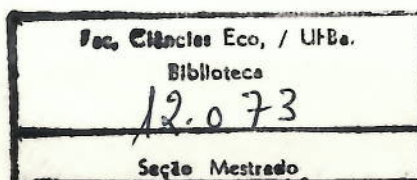
Financiamento do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) por

Faixa de Renda

FAIXA DE RENDA	% DOS FINANCIAMENTOS
ATÉ - 1,5 SM.....	1,3
1,5 - 3,5 SM.....	5,1
3,5 - 5,0 SM.....	14,1
5,0 - 7,0 SM.....	28,4
7,0 - 9,0 SM.....	22,3
9,0 - 11,0 SM.....	11,9
11,8 - 16,5 SM.....	23,2
16,5 SM ACIMA.....	1,8

Fonte : UNICAMP - Núcleo de Estudo de Política Pública - 1988

Ainda em 1975, com o aumento do limite de financiamento as classes de renda média e alta se viram estimuladas a contraírem empréstimos financeiros, principalmente pela oferta abundante de dinheiro frente a política creditícia expansionista do governo à época, voltada, principalmente, para a área de habitação. Essa medida permitiu uma redução da participação relativa da parcela não-financiada (poupança prévia) em função do valor do imóvel.



QUADRO 3

CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTOS DO SFH
JULHO/82

VALOR DE		JUROS	PRAZO	SISTEMA	PRESTAÇÃO	RENDA	COMPR FINANC	
FINANCIAMENTO				AMORTIZ.	INICIAL	MÍNIMA	RENDA	RENDA
UPC	S.M	% A.A.	ANOS		S.M.	S.M.	%	
200	28,8	2	30	TP*	0,14	1,4	10	1,4
500	59,5	5	25	TP	0,49	2,5	20	2
800	95,2	6,9	25	TP	0,93	2,8	33	2,8
1200	142,8	9	25	TP	1,62	4,4	37	2,7
1750	208,8	9,3	23	TP	2,47	6,1	40	2,8
2250	267,8	9,6	19	TP	3,42	8,1	42	2,8
3500	416,5	10	15	SAM	6,6	15	44	2,3
5000	595	10	15	SAM	9,61	22	44	2,3

* TABELA PRICE

* SISTEMA DE AMORTIZAÇÃO MISTO

FONTE: BNH

Conjuntamente a esta medida, foi permitido a elevação do comprometimento de renda para todas a faixa de renda. Esta intervenção do BNH contribuiu para que houvesse um reaquecimento do mercado imobiliário, possibilitando uma expansão na industria da construção civil.

É importante salientar que essas mudanças nos limites de financiamento foram implementadas face a elevação dos preços dos imóveis verificada na década de 70,

onde não houve o acompanhamento no crescimento da renda dos adquirentes, mantendo-se uma tendência de aumento do hiato entre as variáveis renda/preço do imóvel.

5 CONDIÇÕES DE RETORNO E CRISE DO SFH

Vimos no primeiro capítulo que a condição básica para a manutenção do SFH, era que ele fosse auto-sustentável. Isto quer dizer que todo capital aplicado estaria com seu retorno garantido, desde que os fatores macro-econômicos se mantivessem estabilizados.

As condições de retorno eram dependentes de 2 fatores: a) forma de reajuste das prestações; b) Índice de inadimplência.

Inicialmente, o índice geral de preços (IGP - DI) foi o indexador para reajuste de saldo devedor e prestações. Se essa forma fosse mantida ao longo dos anos, o sistema estaria com seu retorno garantido.

Em 1966, passa a vigorar a variação do salário mínimo como indexador para o reajuste das prestações, mantendo-se o IGP como parâmetro para o reajuste dos saldos devedores dos mutuários. Essa medida afeta sobremaneira o retorno dos financiamentos dos agentes financeiros, tendo em vista que gera um descompasso entre o valor das prestações e saldo devedor, impedindo retorno maiores por unidade financiada.

Previendo o descompasso que iria ocorrer ao longo do financiamento entre prestação e saldo devedor, o BNH, cria em 1967, através da resolução nº 25/67, o Fundo de Compensação de Variação Salarial - FCVS, destinado a cobrir todos os resíduos que existiriam ao término do contrato de financiamento dos mutuários. Em 1984, o sistema fica obrigado a disponibilizar um determinado montante de recursos orçamentários a serem destinados anualmente para cobertura dos saldos devedores.

No período de 1973/79, época do milagre econômico, o sistema poderia manter o nível de rentabilidade satisfatório, quando os reajustes salariais superaram as variações dos indexadores dos saldos devedores. Contudo, o governo decide manter os reajustes das prestações pelo mesmos índices de correção dos saldos devedores.

Ainda nesta época, o SFH vai amadurecendo, solidificando sua ação no financiamento à construção e aquisição de habitações, na medida em que os mecanismos necessários para viabilizá-lo (a caderneta de poupança, o Instituto da Correção Monetária e o FGTS) disseminam-se na sociedade.

Voltado mais para uma visão social do que econômico-financeira, e frente ao elevado índice de inadimplência no período 83/84, o governo, numa atitude populista, autorizou em julho de 1985, a concessão de um subreajustamento para as prestações em 112%, subreajustamento por que a inflação no período correspondeu a 224%. Esta medida afetou o retorno dos financiamentos e elevou ainda mais o "rombo" do FCVS, já que o percentual de inflação foi repassado aos saldos devedores de todos os contratos.

Outro fator que prejudicou e prejudica o grau de rentabilidade do sistema está relacionado ao índice de inadimplência. Este esteve presente no período recessivo de 83/84, onde os salários dos trabalhadores estavam arrojados e o nível de desemprego elevado. O índice de inadimplência no SBPE aumentou de 12,3% em junho de 1983 para 26% em maio de 1985, considerando-se apenas os mutuários com mais de três prestações em atraso.

Este período crítico do SFH, vêm conjuntamente com uma queda do desempenho do mercado imobiliário, onde a dívida do mutuário se sobrepunha ao valor do imóvel, não sendo vantajoso para os Agentes Financeiros, a transferência de dívidas aos mutuários inadimplentes para novos adquirentes com maior capacidade de pagamento.

Pode ser observado, ao longo do período analisado, que o desenvolvimento da economia brasileira bem como do mercado imobiliário, tem elevado o grau de fragilidade do sistema. Esta fragilidade está relacionada com o aumento do hiato entre o preço do imóvel e a renda do adquirente, que o sistema responde com flexibilização das condições de financiamento e pagamento, por outro lado, a maior fragilidade do sistema também, pela instabilidade dos recursos tanto do Fgts como de Poupança.

A crise do SFH se agrava efetivamente no período 83/85, quando se torna presente a fragilidade do sistema com as constantes liquidações extra-judiciais de instituições de crédito imobiliário. Cita-se o caso da extinção do BNH, em 1986, na era do plano cruzado, passando todas as suas atribuições para a Caixa Econômica Federal. Desde essa época, o sistema perdeu o seu dinamismo que havia anteriormente, ficando sem nenhuma perspectiva futura de se autoestabelecer, tendo em vista o comportamento de incerteza dos agentes econômicos.

Dois pontos merecem ser destacados quanto ao chamado “rombo” do sistema. Primeiro, considerando-se o peso dos saldos dos financiamentos as classes de mais alta renda no total financiado pelo SFH, são esses financiamentos que mais pesaram ou pesarão para o FCVS. Ou seja, a concessão do benefício dos subreajustamentos de prestações no período 1983/85 foi concedido, contraditoriamente, àqueles que menos precisavam. O segundo aspecto voltado para o lado do investimento, na medida em que passa a representar efetivamente um dispêndio do governo, a cobertura dos saldos residuais dos antigos financiamentos acarretará o comprometimento de uma parcela dos futuros gastos globais com o setor habitacional.

Na prática, demonstra-se claramente o esgotamento do atual sistema de financiamento habitacional, devendo toda sua estrutura ser repensada, para que os erros do passado não se apliquem em uma possível nova estrutura ou modelo.

6 CONCLUSÃO

Foi demonstrado ao longo do trabalho de como os aspectos econômicos influenciaram nas mudanças do sistema financeiro de habitação. Inicialmente pretende-se um sistema especializado em financiamento habitacional que fosse auto-sustentado. Para manter esta auto-sustentação, havia como pressuposto a estabilidade dos fatores econômicos.

Verificamos ainda, que diante da instabilidade econômica, o sistema sofreu várias modificações, como: mudança nas condições de financiamento, flexibilização nas condições de pagamento, dificultando o retorno dos financiamentos, aumentando o grau de fragilidade do SFH. Era uma situação até que previsível, já que um financiamento de longo prazo possui um risco muito maior que o de curto prazo, onde neste caso as inconstância da economia pouco afeta o retorno do capital aplicado.

Vimos que o sistema financeiro de habitação se adaptaria a forma como a economia se encontrava em um determinado período. quando o hiato entre a renda do adquirente e o preço do imóvel ia aumentando, o governo implementava novos limites de financiamento para cobrir este vazio. Em período de recessão, como na década de 80, onde o índice de inadimplência estava elevado, houve a flexibilização nos pagamentos das prestações.

Identificamos em um dos capítulos os 3 segmentos da sociedade que tiveram acesso ao financiamento habitacional, porém, o segmento médio teve uma atenção mais “privilegiada”, com algumas concessões adotadas pelo BNH que o mercado popular não

teve acesso. Isto torna-se claro, quando verificamos que grande parte dos recursos estava voltada à construção de imóveis de luxo.

Além do aspecto da política salarial, inflação, desemprego, fatores que contribuíram ao longo dos anos com a degeneração do SFH, não podemos deixar de ressaltar a medida populista adotada no governo Sarney, com o subreajustamento das prestações em 112%, medida que agravou ainda mais a crise do sistema.

Desta forma, não podemos pensar que a funcionalidade do atual sistema, seja a forma ideal de se erradicar o déficit habitacional brasileiro. O sistema teve um papel importante no combate ao déficit habitacional, porém ele por si só não irá resolver este grave problema social. Se não houver uma medida séria e conjunta no que tange a uma eficaz distribuição de renda, política de geração de emprego e a estabilidade econômica, nenhum sistema irá suprir o desejo e a necessidade de uma população que é a aquisição da casa própria.

Aliado a isso, o retorno dos financiamentos concedidos vê-se cada vez mais comprometido, na medida em que se acumulam defasagens entre o valor efetivo das prestações e aquele que seria necessário para liquidar o saldo devedor ao final do prazo pactuado. Para a auto-sustentação do sistema ao longo prazo, as prestações deveriam ser corrigidas de acordo com a evolução do saldo correspondente, de modo que cada empréstimo fosse inteiramente amortizado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva, et al. A Ordem do Progresso - Cem anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989, Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Departamento de Planejamento e Coordenação. Linhas de financiamento do BNH - Condições Gerais. 4.Ed. Rio de Janeiro: BNH, 1981.

GOLDSMITH, Raymond W. - Desenvolvimento Financeiro sob um Século de Inflação. São Paulo: Bamerindus, 1986.

LIMA, Fernando Carlos G. de Cerqueira. Sistema Financeiro da Habitação - Limites de Expansão de um Sistema Especializado. Rio de Janeiro: IEI, 1989.

Relatório BNH , 1968.

ROLNIK, Raquel. Um retrato do Brasil Urbano dos Anos 88 - Diagnóstico sobre o fenômeno do Cortiço no Município de São Paulo, Plano de Governo, Coordenadoria Geral do Município de São Paulo. São Paulo: Secretaria de Habitação do Município de São Paulo, 1988.

ANEXO 1

FAIXAS DE ATUAÇÃO DOS AGENTES DO

SFH

1966

CONDIÇÕES	PECULIARES	ORIGEM DO RECURSO
I) COHABs (Sociedades de Economia Mista)		
ATENDE	Classes de renda familiar até 3 SM	
FINANCIA	Imóveis de 30 SM (preço médio) até 75 SM (preço máximo)	
PRAZOS E JUROS	20 anos (prazo máximo) com juros de 2 a 6% a.a.	BNH GOVERNOS LOCAIS
PRESTAÇÕES	25% da renda familiar	
II) COOPHABs (Entidades Privadas)		
ATENDE	Classes de Renda Familiar de 1,5 a 5 SM	
FINANCIA	75% de imóveis no valor em média de 80 SM. Máximo 120 SM. Mínimo 47,5 SM	BNH E ADQUIRENTES
PRAZOS E JUROS	De 15 a 20 anos com juros de 7 a 10% a.a.	
PRESTAÇÕES	25% da renda familiar	

Obs. : SM - Salário
Mínimo

FONTE: "A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA"
BNH, 1966

ANEXO 2

FAIXAS DE ATUAÇÃO DOS AGENTES DO

SFH

1966

CONDIÇÕES	PECULIARES	ORIGEM DO RECURSO
III) CAIXAS ECONÔMICAS (Entidades Públicas)		
ATENDE FINANÇIA	Classes de renda familiar de 2 a 22 SM 90% de Imóveis no valor de 60 SM 64% de imóveis no valor de 400 SM 75% dos imóveis (média) no valor de 120 SM	PÚBLICO E ADQUIRENTES (Eventualmente com estímulo do BNH)
PRAZOS E JUROS	de 5 a 20 anos com juros de 8 a 10%	
PRESTAÇÕES	25% da renda familiar	
IV) SCIs (Entidades Privadas)		
ATENDE FINANÇIA	Classes de Renda Familiar de 4,5 a 32 SM 80% dos imóveis no valor de até 100 SM 50% dos imóveis no valor de 500 SM 60% (Média) de imóveis no valor de 29 SM	PÚBLICO E ADQUIRENTES (Eventualmente com estímulo do BNH)
PRAZOS E JUROS	De 3 a 9 anos com juros de 10 a 12 a.a.	
PRESTAÇÕES	25% da renda familiar	

Obs. : SM - Salário
Mínimo

FONTE: "A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA"
BNH, 1966

